88-05434/

Rapport du groupe d'étude de la protection des régimes de retraite des salaires contre l'inflation

1988

Ontario

RAPPORT DU GROUPE D'ÉTUDE DE LA PROTECTION DES RÉGIMES DE RETRAITE DES SALAIRES CONTRE L'INFLATION

COMPOSITION DU GROUPE D'ÉTUDE

Martin Friedland, président

Sydney Jackson, membre

Clifford Pilkey, membre

Toronto

Janvier 1988

©Imprimeur de la Reine pour l'Ontario, 1988

ISBN 0-7729-3578-5

On peut obtenir des exemplaires du présent document ainsi que d'autres publications du gouvernement à la Librairie du gouvernement de l'Ontario, 880, rue Bay, Toronto. Les personnes de l'extérieur peuvent écrire au Service des publications, 5e étage, 880, rue Bay, Toronto (Ontario) M7A 1N8; téléphone : (416) 965-6015 ou 1-800-268-7540 sans frais d'interurbain. Si votre indicatif régional est 807, composer le 0-Zénith 67200. Les cartes de crédit MasterCard et Visa sont acceptées. Faire votre chèque ou mandat à l'ordre du trésorier de l'Ontario. Paiement requis d'avance.

Imprimé au Canada

Table des matières

1	Introduction	1
2	Protection et types de régimes	23
3	Pratique actuelle	50
4	Études récentes	80
5	Formules possibles de protection contre l'inflation	95
6	Indices possibles d'inflation et besoins des personnes âgées	119
7	Provisionnement, comptabilité et fiscalité	139
8	Analyses de coûts	169
9	Instruments financiers et marchés des capitaux	201
10	Titulaires de rentes différées	213
11	Les retraités et la rétroactivité	227
12	Cas spéciaux	238
13	Excédents	255
14	Résumé et conclusions	277
	Annexe	309

Table des matières détaillée

1. INTRODUCTION

I	**Contexte du groupe d'étude**		1
	A.	Inflation	4
	B.	Les excédents des régimes de retraite professionnels	6
II	**Méthodologie du groupe d'étude**		8
III	**Historique et développement des régimes de retraite professionnels au Canada**		12

2. PROTECTION ET TYPES DE RÉGIMES 23

I	**Introduction**		23
	A.	Le profil des pensions au Canada	24
	B.	Les régimes de retraite professionnels en Ontario	25
	C.	L'administration des régimes professionnels privés	27
II	**Types de régimes de retraite professionnels**		28
	A.	Régimes à prestations déterminées	28
	B.	Régimes à cotisations déterminées (ou fixées d'avance)	31
	C.	Régimes à un employeur et multi-employeurs	32
	D.	Régimes contributifs et non contributifs	33
III	**Avantages des régimes à prestations déterminées**		33

Table des matières détaillée

IV	Les régimes à prestations déterminées sont-ils menacés?	36
V	L'effet de l'inflation sur la redistribution du revenu	37
	3. PRATIQUE ACTUELLE	50
I	Programmes gouvernementaux	50
	A. Programme de sécurité de la vieillesse (PSV)	51
	B. Supplément de revenu garanti (SRG)	52
	C. Allocation au conjoint (AC)	53
	D. Régime de revenu annuel garanti (RRAG)	53
	E. Régime de pensions du Canada (RPC)	54
II	Indexation automatique	56
	A. Indexation automatique des régimes du secteur public	57
	B. Indexation automatique des régimes du secteur privé	61
III	Augmentations ponctuelles	64
	A. Augmentations ponctuelles dans le secteur privé	64
	B. Augmentations ponctuelles dans le secteur public	66
IV	L'indexation des pensions professionnelles dans d'autres pays	67
	A. Suède	69
	B. France	69
	C. Allemagne	70
	D. Royaume-Uni	72
	E. États-Unis	76
	4. ÉTUDES RÉCENTES	80
I	Le comité «Cofirentes +»	81
II	Retraite sans douleur	82
III	Perspectives 2030	83

Table des matières détaillée

IV	Le rapport Lazar	83
V	Le rapport Haley	85
VI	La proposition de l'ACOCRR	86
VII	Le livre vert	87
VIII	Ontario Select Committee	88
IX	Comité des affaires sur la politique des régimes de retraite	88
X	Conseil économique de l'Ontario	89
XI	Le groupe d'étude Frith	91
XII	Le livre blanc de l'Ontario	93
XIII	Conclusion	94

5. FORMULES POSSIBLES DE PROTECTION CONTRE L'INFLATION 95

I	Lien à l'indice des prix à la consommation (IPC)		95
	A.	100 % des augmentations de l'IPC	96
	B.	60 % des augmentations de l'IPC	98
	C.	(100 % de l'IPC) - 2,5 %	103
	D.	(75 % de l'IPC) - 1 %	104
II	Formules des gains excédentaires		106
	A.	Formule d'intérêt excédentaire de l'ACOCRR	107
	B.	Rendement des bons du Trésor moins 3,5 %	109
	C.	Rendement de la caisse, moins un pourcentage déterminé	111
III	Plafond et autres caractéristiques des formules		113
	A.	Ajustements maximaux («plafonds»)	113
	B.	Ajustements minimaux («seuils»)	115
	C.	Tranches de revenu	115
IV	Conclusion		117

6. INDICES POSSIBLES D'INFLATION ET BESOINS DES PERSONNES ÂGÉES 119

I Indices des salaires et des prix 120

A. Indices des salaires 120

B. Indices des prix 121

C. Échéancement des ajustements d'indexation 123

II Les besoins des gens diminuent-ils avec la retraite et le processus de vieillissement? 124

A. Définition et évaluation des «besoins» 124

B. Revenu et actif des aînés 126

C. Âge et dépenses de consommation 129

III Conclusion 132

7. PROVISIONNEMENT, COMPTABILITÉ ET FISCALITÉ 139

I Introduction 139

II Financement : les actuaires et la Commission des régimes de retraite de l'Ontario 140

A. Aperçu 140

B. Choix d'hypothèses 142

C. Choix de la formule de provisionnement et de la période d'amortissement 147

D. Financement dans les formules de gains excédentaires 150

E. Règlements sur les investissements des caisses de retraite 151

III Comptabilité 151

A. Aperçu 151

B. Choix des hypothèses de passation en charges 154

C. Choix de la formule de passation en charges et de la période d'amortissement 156

D. Règles de divulgation états-uniennes (FASB) 157

	E.	Comptabilisation de la protection ponctuelle contre l'inflation	158
	F.	Opportunité de la protection contre l'inflation?	159
IV	**Fiscalité**		159
	A.	Aperçu	159
	B.	Limites de cotisation des régimes à prestations déterminées	160
	C.	Les limites d'excédent dans les régimes à prestations déterminées	161
	D.	Mesures incitatives fiscales et autres favorisant l'abandon des régimes à prestations déterminées	162
	E.	Régimes supplémentaires de retraite	165
V	**Conclusion**		167
	8. ANALYSES DE COÛTS		169
I	**Introduction**		169
II	**Étape I : Coûts de revient à long terme**		174
	A.	Études antérieures	174
	B.	Étape I du Groupe d'étude	176
III	**Étape II : Coûts d'exploitation de première année de la protection contre l'inflation**		179
	A.	Méthodologie	179
	B.	Évaluation des coûts de provisionnement de première année de la formule (75 % de l'IPC) - 1 %	181
	C.	Évaluation des coûts de passation en charges de première année de la formule (75 % de l'IPC) - 1 %	183
IV	**Étape III : Coûts de fonctionnement de la protection-inflation**		186
	A.	Méthodologie	186
	B.	Résultats	187
	C.	Résumé	188

Table des matières détaillée

V	Quelques méthodes de pondération des coûts de la protection-inflation rétroactive	189
VI	Conclusions	191

9. INSTRUMENTS FINANCIERS ET MARCHÉS DES CAPITAUX 201

I	Instruments financiers	201
	A. La nécessité d'éléments d'actif à l'abri de l'inflation	201
	B. L'actif conventionnel n'est pas à l'abri de l'inflation	202
	C. Éléments d'actif indexés	203
II	Effets sur le marché des capitaux	205
	A. Effets globaux	205
	B. Effets possibles sur le portefeuille d'actif préféré	206

10. TITULAIRES DE RENTES DIFFÉRÉES 213

I	Faut-il traiter différemment les titulaires de rentes différées	214
II	Traitement législatif des titulaires de rentes différées	215
III	Règle de la quote-part et protection contre l'inflation	218
IV	Choix de transfert	220
V	Facteurs à considérer dans le choix d'une formule	222
VI	Frais de gestion	224
VII	Conclusion	225

11. LES RETRAITÉS ET LA RÉTROACTIVITÉ 227

I	Ce qu'est la rétroactivité	227
II	Qui assume le coût de la protection obligatoire contre l'inflation?	228
III	Avantages et inconvénients de la rétroactivité	230

IV	Mesures pour inciter les promoteurs à maintenir les ajustements volontaires	233
V	Modalités d'introduction de la protection rétroactive contre l'inflation	234
	12. CAS SPÉCIAUX	238
I	Régimes à cotisations déterminées	238
II	REER	242
III	Régimes de retraite multi-employeurs (RRME)	246
IV	Régimes syndicaux	250
V	Régimes larges	251
VI	Limites maximales	252
	13. EXCÉDENTS	255
I	Causes	255
II	Importance	261
III	Affectation	264
IV	Retraits	266
	A. Ontario	267
	B. Autres compétences	269
V	Propriété	271
VI	Solution législative	273
	14. RÉSUMÉ ET CONCLUSIONS	277
	Formule liée à l'IPC	280
	Aplanissement des difficultés et calendrier des ajustements	282
	Autres formules acceptables	284
	Indexer à partir de quel âge?	285

Titulaires de rentes différées	286
Régimes à cotisations déterminées	288
Obligations indexées	288
REER collectifs	289
Calendrier applicable aux conventions collectives	291
Régimes de retraite multi-employeurs	292
Rétroactivité	293
Période de provisionnement	296
Excédents	297
MINORITAIRE : CLIFFORD PILKEY	303
ANNEXE : INTERVENANTS	309

CHAPITRE 1

Introduction

I CONTEXTE DU GROUPE D'ÉTUDE

Le Groupe d'étude de la protection des régimes de retraite des salaires contre l'inflation a été créé par le gouvernement de l'Ontario, le 9 décembre 1986, sur la recommandation de l'Honorable Monte Kwinter, alors ministre des Institutions financières, en même temps que le projet de loi 170 (devenu la Loi sur les régimes de retraite, 1987) était présenté en première lecture à l'Assemblée législative. Voici les membres du Groupe d'étude : Martin Friedland, professeur de droit à l'Université de Toronto, président; Sydney Jackson, président de la Compagnie d'Assurance-Vie Manufacturers, et Clifford Pilkey, président sortant de la Fédération du travail de l'Ontario. Le gouvernement n'a inclus au projet de loi aucune disposition précise de protection-inflation, mais a réaffirmé son engagement à protéger les régimes de retraite contre l'inflation et a créé le Groupe d'étude. En même temps, le gouvernement annonçait un moratoire sur les retraits d'excédents des régimes de retraite.

On trouve, au décret établissant notre mandat, le préambule qui suit, où le gouvernement précise ce qui l'a incité à créer le Groupe d'étude :

> ATTENDU que le gouvernement de l'Ontario appuie le principe de la protection obligatoire contre l'inflation;
>
> ATTENDU qu'il n'y a pas encore de modèle de protection-inflation obligatoire ailleurs au Canada;
>
> ATTENDU que les auteurs de diverses études ont présenté de nombreuses formules de protection-inflation et une gamme de mécanismes de financement, et
>
> ATTENDU que l'Ontario a la responsabilité, en tant que première province à s'engager à prendre des mesures de protection-inflation, de veiller à ce que l'orientation imprimée à la mise en application de ces mesures soit réfléchie et efficace.

Le Groupe d'étude a donc été créé, pour reprendre les termes du décret, dans le but «de veiller à ce que l'orientation imprimée à la mise en application des mesures soit réfléchir et efficace» et plus précisément «d'établir ce qui était le plus approprié comme formule et comme modalités d'introduction graduelle de la protection-inflation.»

Le gouvernement nous a demandé d'approfondir dans notre rapport les facteurs suivants :

Le besoin des employés de disposer d'un revenu de retraite protégé des effets de l'inflation;

Le besoin des employeurs, pour lesquels les coûts du régime doivent être déterminés et raisonnables;

L'importance du maintien ou de l'élargissement du système privé, notamment des régimes à prestations déterminées;

Les répercussions de telle ou telle formule sur les employés actifs, les pensionnés actuels et les titulaires de rentes différées;

Les formules et recommandations contenues dans les études réalisées antérieurement et touchant la protection-inflation des pensions accordées par les autres paliers de compétence au Canada;

Les initiatives étudiées par d'autres compétences et les formules utilisées actuellement dans les régimes de retraite;

Les rapports entre la protection contre l'inflation et les autres réformes ou questions en matière de régimes de retraite, dans la Loi sur les régimes de retraite de 1986, par exemple la quote-part de l'employeur, le traitement de l'excédent, la transférabilité et la dévolution des droits;

La période appropriée d'introduction graduelle de la protection contre l'inflation; et

Le délai approprié à accorder aux promoteurs pour capitaliser entièrement la protection-inflation.

Le 25 juin 1987, en troisième lecture, le projet de loi 170 a été modifié pour réaffirmer l'engagement du gouvernement envers la protection contre l'inflation. Le législateur a modifié l'article 54, qui rend désormais obligatoire

l'indexation des régimes de retraite et stipule que la ou les formules prescrites devront recevoir l'approbation du législateur. Voici les dispositions de l'article 54 :

> **54.--(1)** Les prestations de retraite, les pensions ou les rentes différées seront indexées conformément à la ou aux formules établies et de la manière prescrite, afin d'accorder des augmentations liées à l'inflation.
>
> (2) Toute formule d'indexation à l'inflation des prestations de retraite, des pensions ou des rentes différées ne sera établie que par modification des présentes.

Le texte de loi a été adopté avec ces modifications et a reçu la sanction royale le 29 juin 1987. Il est maintenant connu sous le nom de Loi sur les régimes de retraite, 1987.

Précisons dès le départ que notre mandat ne s'étend pas à la question de l'élargissement du Régime de pensions du Canada. Un des membres du Groupe d'étude a exprimé publiquement son opinion sur le sujet* et croit que l'élargissement de ce régime, qui est universel et entièrement indexé, serait la meilleure solution. Un autre membre du Groupe d'étude est d'un avis opposé, quant à la désirabilité de cette démarche. Nous traitons ici des régimes professionnels de retraite privés et publics en Ontario. Nous n'exprimons aucune opinion collective sur le Régime de pensions du Canada.

Les deux grands facteurs qui ont mis à l'ordre du jour la question de la protection-inflation étaient (a) les effets de l'inflation et (b) l'existence d'excédents considérables dans nombre de régimes de retraite professionnels.

---

* *Clifford Pilkey, «Public Versus Private Pensions», in «Pensions Today and Tomorrow: Background Studies» (1984), D.W. Conklin, J.H. Bennett et T.J. Courchene, éd., Conseil économique de l'Ontario*

Chapitre 1 : Introduction

A Inflation

On constate à la figure 1.1 à quel point le taux d'inflation a varié de 1935 à 1985. Les années 1970 et le début des années 1980 ont été des périodes où l'inflation était particulièrement élevée. Ainsi, en 1974 et 1975, et de 1980 à 1982, le taux d'inflation, mesuré par l'Indice des prix à la consommation (IPC), a atteint 10 % ou plus par année. L'érosion du pouvoir d'achat provoquée par l'inflation, surtout à des taux élevés comme ceux que nous avons connus depuis 15 ans, préoccupe grandement tous les membres de la société, spécialement les pensionnés. Les études antérieures sur les régimes de retraite, sur lesquels nous donnons plus de détails au chapitre 4, ont désigné l'inflation comme l'une des grandes questions à analyser. Ainsi, par exemple, on pouvait lire, dans le livre blanc publié en 1984 par l'Ontario :

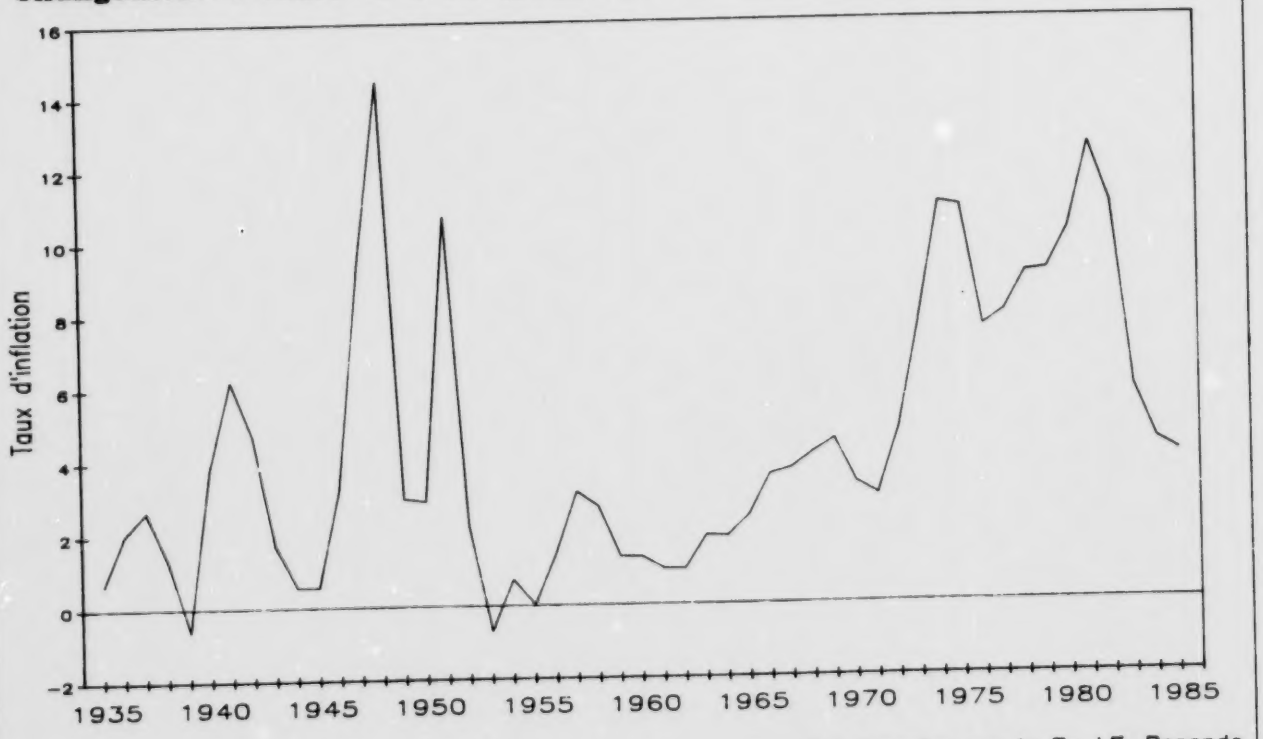
> L'inflation mine le pouvoir d'achat des versements fixes reçus à titre de pension, pouvant ainsi laisser les pensionnés aux prises avec de graves problèmes financiers. Au cours des dix années écoulées de 1972 à 1981, les prix ont augmenté en moyenne de 8,8 % annuellement, tandis que la valeur réelle d'une pension payable en 1972 a diminué de 57 %. Même si les taux d'inflation demeuraient peu élevés, la valeur d'une pension d'un montant fixe diminuerait de façon appréciable. En 10 ans, un taux annuel d'inflation de 3 % réduirait la valeur des pensions de 25,6 %. (p. 43).

On trouvera au tableau 1.1 et aux figures 1.2 et 1.3 une illustration frappante de l'érosion du pouvoir d'achat conféré par la valeur réelle des régimes professionnels de retraite. Une personne retraitée en 1965 avec une pension professionnelle initiale de 1 000 $ aurait vu la valeur réelle de cette dernière réduite à 261 $ en 1985, par rapport à 1965, compte tenu des taux d'inflation qui ont prévalu pendant cette période. Même quelqu'un qui aurait pris sa retraite aussi récemment qu'en 1980, avec une rente de 1 000 $, se serait retrouvé en 1985 avec une rente valant 634 $ par rapport à l'année de départ. En outre, si la rente est indexée à 40 % des autres hausses de l'IPC, soit le niveau habituel des augmentations volontaires accordées par les promoteurs les plus généreux, il reste que la valeur réelle de la pension de

FIGURE 1.1

Taux d'inflation depuis cinquante ans

Changement annuel de l'IPC (pour tout le Canada, tous les biens, %)



Données fournies par le Pr J.E. Pesando

1965 ne serait plus que de 441 $ en 1985, malgré l'indexation. Ainsi, bien quel'inflation préoccupe tous les Canadiens, ses effets sont particulièrement graves chez ceux dont le revenu est fixe et qui n'ont habituellement pas de débouché d'emploi pour compléter leur revenu de retraite.

En Ontario comme ailleurs au Canada et dans les pays industrialisés, l'espérance de vie a augmenté de décennie en décennie. Les taux de mortalité ont diminué de façon plus ou moins constante. Le tableau 1.2 fait ressortir les changements qui interviendront dans les années qui restent aux personnes de 60 ans ou plus. On peut prévoir que les taux de mortalité diminueront encore et que l'espérance de vie augmentera. Les pensionnés futurs, surtout les femmes, vivront plus longtemps, et en conséquence, subiront plus longtemps les effets (cumulatifs) de l'inflation constante.

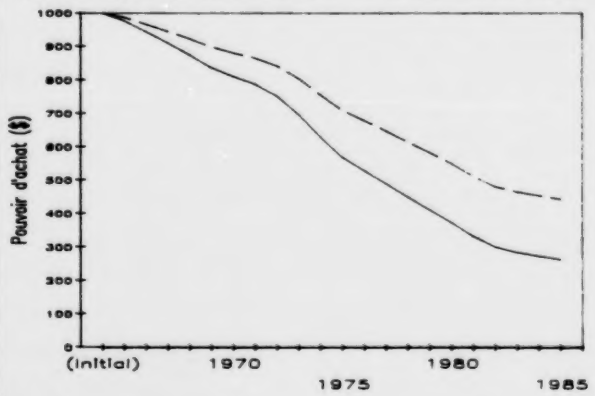
Compte tenu de l'effet de l'inflation sur les revenus fixes, dans quelle mesure les rentes de retraites sont-elles protégées? Les pensions et suppléments de retraite du gouvernement fédéral, Sécurité de la vieillesse, Régime de pensions du Canada et Supplément de revenu garanti, sont entièrement indexés à l'IPC. En conséquence, leur valeur réelle demeure constante, même après des périodes d'inflation élevée. En outre, les régimes professionnels du secteur public ont, la plupart du temps, un mécanisme d'indexation automatique.

Par ailleurs, dans le secteur privé, rares sont les régimes indexés automatiquement, bien que de nombreux promoteurs apportent volontairement des améliorations (indexations «spéciales») pour compenser au moins en partie les effets de l'inflation. Dans les régimes non rajustés, et même dans ceux qui ont été indexés à 40 % de l'IPC, comme on le constate au tableau 1.1, la valeur des prestations a considérablement diminué.

B Les excédents des régimes de retraite professionnels

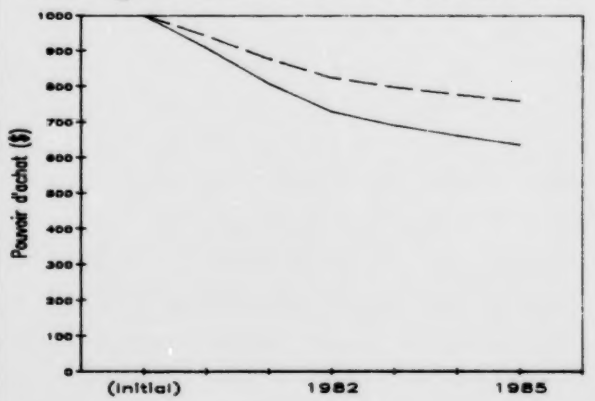
L'existence d'excédents importants dans les régimes de retraite est un phénomène relativement récent, qui fait suite à une période de déficits importants dans les années 1970. Au début des années 1980, les régimes ont commencé à accumuler des excédents. L'opinion publique a réagi quand les entreprises ont essayé de les retirer pour les affecter à leurs propres fins. Le

FIGURE 1.2
Érosion de la valeur réelle des régimes de retraite professionnels des personnes retraitées en 1965



Données fournies par le Pr J.E. Pesando

FIGURE 1.3
Érosion de la valeur réelle des régimes de retraite professionnels des personnes retraitées en 1980



Données fournies par le Pr J.E. Pesando

cas le plus patent, celui qui a fait le plus de bruit, est le cas de l'excédent des magasins Dominion : l'entreprise a essayé de retirer l'excédent, mais la Cour divisionnaire de l'Ontario s'est opposée au retrait.[1] Nous verrons au chapitre 13 que, dans nombre de régimes, les excédents actuariels étaient considérables. La grave crise des marchés boursiers en octobre 1987 aura, bien sûr, des répercussions sur la taille des excédents de nombreux régimes individuels, mais on ne sait pas encore dans quelle mesure.

Ces événements ont amplifié les préoccupations de nombre d'intervenants à l'égard du contrôle, de la propriété et de l'utilisation de cet excédent. Nombre de personnes et d'organismes estiment que l'excédent doit être affecté à la protection contre l'inflation, tandis que d'autres prétendent que les employeurs devraient, seuls, contrôler et utiliser l'excédent et avoir le droit de le retirer d'un régime de retraite en vigueur. Le gouvernement a imposé un moratoire sur les retraits d'excédents, jusqu'à ce que le Groupe d'étude ait remis sur son rapport et, dans notre mandat, nous a demandé d'étudier les liens entre la protection contre l'inflation et le traitement de l'excédent.

II MÉTHODOLOGIE DU GROUPE D'ÉTUDE

Le Groupe d'étude a pu bénéficier de l'aide compétente de nombreuses personnes, dans la préparation de son calendrier de recherche. Nous avons eu la chance d'obtenir les services du P[r] David Conklin comme directeur administratif. En sa qualité d'ancien directeur administratif du Conseil économique de l'Ontario et du fait qu'il a occupé un poste analogue pour le Groupe d'étude sur la retraite obligatoire, David Conklin a acquis une expérience considérable des questions liées aux régimes de retraite.

Le 21 février 1987, se tenait un colloque réunissant divers spécialistes des pensions, organisé par James Pesando, professeur d'économie et directeur de l'Institute for Policy Analysis de l'Université de Toronto. Cette réunion a permis de préciser les questions à approfondir. On a créé un comité consultatif de recherche qui agirait comme caisse de résonance pour les diverses questions présentées au Groupe d'étude, et qui aiderait à préciser et à étudier les possibilités de recherche. Faisaient partie de ce comité Keith

Ambachtsheer, spécialiste des placements de retraite; Shiraz Bharmal, actuaire et vice-président de Towers, Perrin, Forster et Crosby; John Ilkiw, économiste, qui avait participé à l'élaboration de la politique ontarienne sur les régimes de retraite jusqu'en 1986 et qui travaille actuellement chez William M. Mercer Limited; Don Lee, économiste et directeur de la Union Pension Services Ltd.; James Pesando; David Short, actuaire et vice-président d'Eckler Partners; ainsi que Michael Wolfson, économiste de Statistique Canada, qui a participé aux travaux d'un certain nombre de groupes de travail et de comités fédéraux sur les questions de régimes de retraite.

Un sous-comité actuariel a été créé, sous la direction de John Ilkiw, afin d'entreprendre une analyse des coûts des diverses formules de protection-inflation. Faisaient partie du sous-comité les actuaires suivants : Shiraz Bharmal et David Short du comité consultatif de recherche, ainsi que William Chinery, de la firme William M. Mercer Limited.

Divers spécialistes des universités, de ministères gouvernementaux et du secteur privé ont dégagé des sujets précis sur lesquels ils ont entrepris des recherches. Ces études sont réunies dans les tomes 1 et 2 des Études de recherche. En voici la liste :

1. Superannuation to Indexation: Employment Pensions in the Public and Private Sector in Canada, 1870 - 1970, par Desmond Morton et Margaret McCallum;

2. Pension Plans in Ontario - A Statistical Overview, par Michael Wolfson;

3. Inflation Protection and Interprovincial Relations, par David Lametti;

4. Assessment of Alternative Formulas for Delivering Inflation Protection, par James E. Pesando;

5. Inflation Protection and Economic Security in Retirement, par Frank T. Denton et Byron G. Spencer;

6. Pension Funding Assumptions and Pension Indexation, par Keith P. Sharp;

7. Financial Accounting Standards and the Indexing of Pensions, par T. Ross Archibald et Darroch A. Robertson;

8. Income Taxation and Retirement Saving, par Robert Couzin;

9. The Impact of Tax Regulations on the Design of Inflation Protection, par Nicholas J.M. Simmons;

10. The Potential Impact of Inflation Protection on Capital Markets, par Keith P. Ambachtsheer;

11. Financial Instruments that may Assist in the Provision of Inflation Protection, par Jeffrey Trossman et James E. Pesando;

12. Market Shifting of the Costs of Inflation Protection, par Jeffrey Trossman;

13. The Development of Funding Surpluses in Canadian Pension Plans, par Frank Livsey et David Short;

14. The Use of Surpluses in Pension Plans Operating in Ontario, par Donovan Waters;

15. Legal Position in Ontario on Withdrawals of Surpluses, par Ralph E. Scane;

16. An Analysis of Ontario Law with Respect to Surplus in Pension Plans, par Raymond Koskie;

17. Surplus Issues Pertaining to the New Pensions Benefits Act, Section 80, par Donald J. M. Brown;

18. Pension Plan Surpluses and the Law: Finding a Path for Reform, par Bernard Adell; et

19. Pension Benefits and their Adjustment, the Experience in Five Countries, par Mildred J. Morton.

L'étude de coût des formules possibles de protection contre l'inflation, menée par John Ilkiw et le sous-comité actuariel, figure au tome 3 des Études de recherche.

En avril 1987, le Groupe d'étude a demandé aux personnes et aux groupes intéressés de présenter des mémoires. La liste des mémoires reçus figure à l'annexe 1. Du 26 juin au 10 juillet 1987 ont eu lieu des audiences publiques où ceux qui avaient remis des mémoires ont eu la possibilité de préciser leur position. Le Groupe d'étude a également rencontré plusieurs groupes d'aînés afin de discuter avec eux des questions touchant les pensions professionnelles et de savoir de quelle façon ils arrivaient à faire face à certains des problèmes dus à l'inflation.

Enfin, nous avons organisé un colloque de deux jours, les 15 et 16 juillet 1987, dans le but d'obtenir des avis sur les recherches en cours. Parmi les participants figuraient nombre de ceux qui étaient du groupe initial de spécialistes des pensions qui nous avaient aidés lors du colloque de février. Les discussions nous ont permis de cerner les points à préciser et les secteurs nécessitant plus de recherche.

Le Groupe d'étude a continué à analyser ces questions pendant le reste de l'été et, à l'automne, à l'aide des versions finales ou presque finales des projets de recherche, a entrepris de tirer des conclusions sur ces questions très complexes.

Nous sommes très reconnaissants de l'aide apportée par toutes les personnes susmentionnées. Nous aimerions remercier tout spécialement David Conklin, qui a joué un rôle essentiel dans tous les aspects du travail du Groupe d'étude, des recherches initiales à la rédaction du rapport définitif. Signalons encore l'apport important de Lucy Fromstein, notre adjointe administrative, qui s'est occupée des nombreux détails de l'entreprise, notamment la production du rapport. Larry MacDonald a agi comme rédacteur-conseil. Nous avons également eu la chance d'obtenir les services de deux excellents étudiants en droit, qui nous ont aidés pendant l'été. David Lametti, qui fait maintenant sa troisième année à la faculté de Droit à l'Université McGill et Jeffrey Trossman, qui est en deuxième année à la faculté de Droit de l'Université de Toronto, ont été des auxiliaires précieux, tant dans les recherches que dans la préparation du rapport définitif. Parmi les autres personnes auxquelles nous voudrions exprimer nos remerciements, mentionnons Maureen Hay, Wanda Roy et Sandra Spencer, dont la principale responsabilité a été de transcrire le rapport sur traitement de texte, et John Eleen, qui nous a aidés dans les premières étapes, à examiner les besoins des aînés.

Nous ont également apporté une aide considérable dans divers aspects du rapport, Robert Baldwin, directeur de la recherche du Congrès du travail du Canada, Michael Cohen, directeur, Division des régimes de retraite du Bureau du surintendant des Institutions financières, Peter Cornell de Cornell & Associates, Laurence Coward, de William M. Mercer Ltd., N.M. Hodson, de Clarkson Gordon, Paul McCrossan, député, ainsi que Don Ezra, directeur de Frank Russell Canada.

Certains représentants du ministère des Institutions financières, notamment, Brian Davies, sous-ministre, Dan Rivet, coordonnateur administratif, Julie Jai, gestionnaire de la coordination de la politique, et John Kruger, président de la Commission des régimes de retraite de l'Ontario et son personnel, se sont toujours efforcés de répondre à nos besoins et à nos demandes de renseignements et de nous orienter vers des solutions éventuelles aux questions auxquelles nous devions répondre. Nous sommes également reconnaissants de l'aide apportée par Jerry Cooper, avocat principal du ministère de la Consommation et du Commerce, et par Ethel M. McLellan, présidente du Conseil consultatif du secteur public et son personnel.

III HISTORIQUE ET DÉVELOPPEMENT DES RÉGIMES DE RETRAITE PROFESSIONNELS AU CANADA*

Desmond Morton et Margaret McCallum écrivaient ceci : «la vieillesse et les régimes de retraite ne sont pas des nouveautés». Dans les régions rurales du Canada préindustriel, comme ailleurs, la cellule familiale était le véhicule principal de la sécurité de la vieillesse. Les gens travaillaient aussi longtemps que possible et, quand ils ne le pouvaient plus, leur famille prenait soin d'eux. Les institutions religieuses, les autorités locales et les organismes privés de bienfaisance apportaient certains secours, lorsque la famille ne pouvait servir de mécanisme de soutien. Avec l'urbanisation et l'industrialisation, la société a eu besoin d'une certaine forme d'institution communale organisée pour remplir une fonction analogue, car la cellule familiale rurale, autonome, commençait à s'effriter et ne pouvait plus prendre soin de ses aînés. En outre, ces institutions sont devenues d'autant plus nécessaires que l'espérance de vie est beaucoup plus grande qu'elle ne l'était dans les régions rurales du Canada préindustriel.

Jusqu'au tournant du siècle, les dispositions qui existaient au Canada à l'intention des aînés pouvaient difficilement être assimilées à un système de

---

* *Nous puisons ici abondamment dans une étude de fond préparée pour le Groupe d'étude par le P^r^ Desmond E. Morton et Margaret McCallum et figurant au tome I des Études de recherche.*

revenu de retraite. La doctrine de la responsabilité individuelle permet d'expliquer dans une certaine mesure cette croissance lente des programmes de retraite. En outre, l'espérance de vie étant plus réduite qu'aujourd'hui, les dépenses pendant la période de retraite n'étaient pas aussi importantes qu'elles le sont devenues ces dernières années. Si certains régimes de retraite ont vu le jour, c'est que les employeurs souhaitaient récompenser les longs et loyaux services de leurs employés.

Un des premiers exemples, parmi les plus remarquables, de cet aspect récompense était la pension militaire. Les soldats britanniques, surtout dans les colonies, se voyaient offrir une rente de vieillesse, en contrepartie des privations et de la discipline de la vie militaire. Dès 1860, les chemins de fer avaient emboîté le pas, pour s'assurer de la loyauté d'un grand nombre d'employés disséminés sur un vaste territoire.

Un autre facteur important qui a incité les employeurs a offrir des régimes de retraite était le désir d'augmenter l'efficacité des travailleurs. C'est ainsi, par exemple, que la Fonction publique fédérale a pu devenir plus efficace, grâce à la loi sur la pension de la Fonction publique de 1870, car on incitait ainsi les travailleurs âgés et inefficaces à prendre leur retraite, pour les remplacer par des plus jeunes. Les régimes de pension pouvaient en outre créer une attitude de loyauté chez les travailleurs. De plus, dans les conflits de travail, l'employeur pouvait utiliser comme arme la menace d'annuler les prestations qu'il versait volontairement.

Les rentes gouvernementales, proposées pour la première fois par une commission royale fédérale, en 1889, on été offertes en 1908 afin de promouvoir les habitudes d'épargne et de garantir un certain revenu, en guise de régime privé, à la majorité des travailleurs non couverts. Cependant, ces rentes gouvernementales n'ont pas connu beaucoup de succès. Leurs résultats décevants ont peut-être été l'un des facteurs de la résurgence des pressions en faveur d'un régime de pension de vieillesse.

Avec la Première Guerre mondiale, on assista à une nouvelle montée des méthodes commerciales efficaces et systématiques et, dans les années 1920, nombre de grandes sociétés adoptaient des régimes de retraite. Encore là, ces régimes ont été créés pour faciliter la réalisation des objectifs de l'entreprise, à savoir inspirer la loyauté et la collaboration des employés, relever leur moral

et leur efficacité, réduire le roulement de la main-d'oeuvre et inciter les travailleurs âgés à prendre leur retraite. En règle générale, l'introduction des régimes de retraite a favorisé la réduction des conflits de travail. En 1919, la pire année de grèves dans l'histoire canadienne, un porte-parole d'une grande société expliquait qu'un régime de retraite «ne peut être assimilé à une oeuvre de philanthropie ou de bienfaisance : c'est une proposition d'affaires mûrement réfléchie».[2] C'est encore pendant cette période que sont nés les régimes collectifs d'assurance-vie : c'était un autre moyen pour le secteur privé de protéger les personnes âgées.

Les pressions en faveur d'une réforme sociale se faisaient de plus en plus intenses. En 1919, la Commission royale fédérale sur les relations industrielles recommandait l'adoption par l'État d'un système de sécurité sociale à l'intention des personnes incapables de travailler pour diverses raisons, y compris la vieillesse. C'est de là qu'est née la Loi sur les pensions de vieillesse, sanctionnée en 1927, offrant aux personnes de plus de 70 ans une pension liée aux revenus.

En 1922, l'Ontario, le Québec, la Colombie-britannique et l'Alberta possédaient déjà des régimes s'adressant aux employés du secteur public et, dans la plupart des cas, les employés devaient y cotiser. Les enseignants ont été parmi les premiers bénéficiaires des régimes de retraite professionnels. Dès 1930, la plupart des provinces possédaient un régime de pension des enseignants, sous une forme ou une autre.

La «conscience sociale» industrielle des années 1920 dont étaient issus certains régimes professionnels privés a été l'une des premières victimes de la Grande Dépression. Les prestations de retraite ont été réduites ou coupées, dans nombre de régimes. La conjoncture a également suscité un intérêt renouvelé à l'égard des rentes parrainées par le gouvernement, bien que l'industrie des régimes privés, surtout le secteur des assurances, ait manifesté son opposition à une concurrence gouvernementale subventionnée. Ce groupe de pression a finalement réussi à éliminer les rentes parrainées par le gouvernement, qui ont été progressivement abandonnées de 1948 à 1967. Dans l'entre-deux-guerres, les régimes professionnels n'étaient pas suffisamment répandus pour offrir une pension adéquate. En 1937, moins de 8 % des entreprises canadiennes possédaient des régimes de retraite. En fait, malgré la

Loi des pensions de vieillesse de 1927, 70 % des Canadiens n'avaient aucune protection du revenu dans les dernières années de leur vie.

Un autre événement important s'est produit en 1919, lorsque le gouvernement fédéral a décidé que les cotisations aux régimes de retraite ne seraient pas imposées en vertu de la Loi de l'Impôt de Guerre sur le Revenu. Dans les années de l'après-guerre, quand les bénéfices des sociétés ont augmenté, c'est cette décision qui a incité ces dernières à créer des régimes de retraite. Facteur plus important, le ministère de l'Impôt en venait ainsi à réglementer partiellement un domaine antérieurement non réglementé. Morton et McCallum concluaient : «les années de guerre ont, en partie, fait que le système de pensions professionnelles du Canada allait se construire sur un ensemble disparate de régimes privés administrés par des fiduciaires choisis par l'employeur ou par des sociétés de fiducie et d'assurance, et réglementés, presque fortuitement, par le Fisc fédéral.»

Les règlements de l'impôt ont servi à modeler la conception des régimes de retraite, particulièrement dans les années 1940.[3] Cependant, ces pratiques fiscales ont fait l'objet de critiques, car leurs objectifs sociaux n'avaient que peu à voir avec la réglementation de l'impôt et le gouvernement fédéral, en orientant la conception des régimes de retraite, empiétait sur les pouvoirs constitutionnels des provinces. En conséquence, dès le milieu des années 1950, on assiste à un retrait progressif de la réglementation fédérale indirecte par le truchement de la Loi de l'impôt sur le revenu. Les contrôles fédéraux se sont restreints à des questions touchant les niveaux de prestations, les méthodes de capitalisation et les niveaux de cotisation nécessaires pour que les régimes soient exemptés de l'impôt. Le retrait des autorités fiscales a été suivi de nouvelles règles, créées dans les années 1960 par les administrateurs provinciaux des régimes de retraite.

L'orientation peut-être la plus importante issue de la Deuxième Guerre mondiale était la croissance extraordinaire du syndicalisme et de l'institutionnalisation de la négociation collective. Les pensions ont commencé à figurer de plus en plus aux négociations. Aux États-Unis, un tribunal a décidé en 1948 que les pensions faisaient partie de la rémunération et étaient donc négociables.[4] Au Canada, la section locale 200 des TUA a pu, dans la convention conclue avec le constructeur Ford en 1950, établir le même

principe, respecté dans les règlements ultérieurs. Avec la montée du syndicalisme, les grands principes justifiant les régimes de retraite ont lentement commencé à évoluer. Dans les années 1920, les régimes de bien-être des entreprises relevaient de la gestion; les négociations de 1950 avec Ford ont fait des pensions un élément du mécanisme de négociation collective, du moins pour les syndicats. Selon les termes de Morton et McCallum : «Les régimes de retraite n'étaient plus des récompenses accordées aux employés fidèles; pour les syndicats ils faisaient partie de l'ensemble des indemnisations.»

Dans les années 1960, les gouvernements des provinces ont commencé à réglementer les régimes de retraite professionnels. La première Loi sur les régimes de retraite de l'Ontario a été adoptée en 1963 : c'était, au Canada, la première loi provinciale réglementant directement les régimes privés. La loi, révisée, est entrée en vigueur le 1er janvier 1965 et a fait boule de neige : les autres paliers de compétence ont adopté des lois analogues. Ces lois visaient plusieurs objectifs. Elles veillaient à ce que les régimes de retraite soient suffisamment provisionnés et les fonds, protégés des investissements spéculatifs. Les rentes devaient être dévolues dès que certaines conditions liées à l'âge et aux états de service étaient remplies et, de plus, ces lois étaient une première tentative vers la transférabilité des régimes de retraite.

Les régimes publics devenaient un volet élargi de l'ensemble des régimes de retraite. En 1927, nous l'avons mentionné, une pension de vieillesse liée aux ressources était créée en vertu de la Loi sur la sécurité de la vieillesse. En 1952, le critère des ressources a été éliminé, pour les plus de 70 ans, mais a été conservé (jusqu'en 1977) pour les personnes de 65 à 70 ans.

Le Régime de pensions du Canada (RPC) [et le Régime des Rentes du Québec (RRQ) dans cette province] est né en 1965 et est entré en vigueur en 1967; en 1977, le régime accordait des prestations complètes. (On a retenu une période de transition de dix ans pour faciliter le provisionnement d'une caisse initiale du régime.) Le RPC était un régime contributif entièrement indexé pour tous les participants. Le Supplément de revenu garanti (SRG) du fédéral et le Régime de revenu annuel garanti de l'Ontario (RRAG) accordaient une aide supplémentaire aux aînés à faible revenu.

Chapitre 1 : Introduction

Le RPC a fortement orienté l'évolution des régimes privés, surtout en Ontario. Le projet initial de Loi sur les régimes de retraite de l'Ontario comportait une disposition selon laquelle toutes les entreprises de plus de 15 employés devaient avoir un régime. En 1964, quand la solution de compromis du RPC a été adoptée, cette disposition a été retirée de la loi. Puisque les employeurs de l'Ontario devaient désormais cotiser au régime national, on a estimé qu'il serait trop onéreux de les obliger à maintenir en plus leurs propres régimes de retraite. Sans le Régime de pensions du Canada, il existerait certainement un grand nombre de régimes privés en Ontario, surtout chez les petits employeurs.

La structure fondamentale du système canadien de revenu de retraite était désormais assez complète. Les rentes gouvernementales uniformes et minimales (PSV) et le régime professionnel contributif, obligatoire et lié au revenu (RPC) n'étaient qu'un revenu de base que chaque personne devait compléter par son régime privé et par des économies placées dans des véhicules comme les REER (créés en 1957). Morton et McCallum en tiraient la conclusion suivante : «Au Canada, garantir la sécurité du revenu de vieillesse n'est plus une responsabilité qu'on laisse à la personne, à la famille, voire à l'employeur, mais un fardeau partagé par toute la collectivité».

La véritable expansion des régimes privés s'est produite après la Deuxième Guerre mondiale. En 1984, on comptait plus de 17 000 régimes professionnels au Canada : plus de 4,5 millions de travailleurs y participaient. La croissance marquée des régimes professionnels rend d'autant plus nécessaire la réforme du système de retraite.

Dans la dernière décennie, nous avons assisté à un débat intensif sur la réforme de régimes de retraite. On a décelé de nombreuses lacunes dans l'ensemble du système de retraite, dont nous venons de retracer l'évolution. Parmi les questions soulevées dans le cadre des projets de réforme, mentionnons l'adéquation du revenu de retraite, la mesure de la protection offerte par les régimes privés, la préoccupation constante au sujet du manque de transférabilité, la longueur des périodes de dévolution, les conséquences du système de retraite sur les femmes, la différence de niveau des prestations entre les employés du secteur public et ceux du secteur privé, l'adéquation du financement des pensions privées et gouvernementales, les règles sur la retraite

obligatoire et l'âge d'admissibilité et, élément qui touche de plus près l'objet de notre recherche, l'érosion des prestations de retraite provoquée par l'inflation. Ces problèmes cernés, la réforme des régimes a fait l'objet de nombreuses études, tant par les divers paliers de gouvernement que par des organismes privés. Nous verrons au chapitre 4 la façon dont la protection contre l'inflation a été abordée dans ces études.

L'uniformité des règles entre les provinces est un autre problème qui touche la réforme des régimes de retraite. Traditionnellement, les régimes privés relevaient, pour la plupart, de la compétence des provinces et faisaient donc l'objet de règles et de normes provinciales différentes. Deux paliers de compétence, à savoir la Colombie-Britannique et l'Île-du-Prince-Édouard, n'ont aucune disposition réglementaire. Du point de vue des promoteurs de régimes, qui fonctionnent peut-être dans plusieurs provinces, et des employés, dont la mobilité a considérablement augmenté, l'uniformité de la législation sur les régimes de retraite dans l'ensemble du Canada est un objectif souhaitable et qui, pour les employés, favorise la transférabilité des prestations et, pour les employeurs, simplifie l'administration.

Un des principaux groupes favorisant l'uniformité de la législation sur les régimes de retraite était L'Association canadienne des organismes de contrôle des régimes de retraite, connue sous le sigle ACOCRR.[5] Créée en 1974, l'ACOCRR est un organisme réunissant les grands responsables de la réglementation des régimes de retraite dans toutes les régions du pays. Son objectif principal était de favoriser l'introduction d'une réglementation et d'une législation uniformes des régimes de retraite dans l'ensemble du pays. L'apport principal de l'ACOCRR au mécanisme de réforme des pensions était la publication, en 1982, d'un document de consensus intitulé «A Consensus for Pension Reform». À l'exception de sa proposition de protection contre l'inflation, les recommandations de l'ACOCRR ont formé la base du consensus atteint en 1984 par le Groupe d'étude des représentants fédéraux et provinciaux. Les réformes de ce consensus ont réglé certaines des préoccupations touchant les régimes privés, particulièrement en matière de transférabilité et de dévolution, et ont accordé un meilleur traitement aux femmes par l'amélioration des dispositions relatives aux conjoints. Malheureusement, dans les lois elles-mêmes, on est loin d'avoir atteint l'uniformité prévue. Les lois divergent

sur des points essentiels, par exemple les règles de dévolution et les prestations aux survivants.

Si la protection-inflation ne figure pas au consensus fédéral-provincial, c'est que les diverses compétences n'ont pu en arriver à une entente. La position adoptée antérieurement par l'ACOCRR, à savoir la formule dite des gains excédentaires, a suscité des débats animés, mais n'a pu se gagner la faveur générale, sans compter que l'ACOCRR elle-même s'en est progressivement éloignée.

L'Ontario a toujours orienté le débat sur la réforme des pensions. La Commission royale d'enquête sur le statut des pensions en Ontario a publié, en 1980 et 1981, une étude exhaustive en dix volumes sur la réforme des pensions (rapport Haley). En 1982, un comité législatif, l'Ontario Select Committee on Pensions, s'est penché sur les propositions de réforme contenues dans le rapport Haley. Le livre blanc intitulé «Propositions de l'Ontario pour la réforme des pensions», publié en 1984, a été l'un des principaux points de discussion du Groupe d'étude fédéral-provincial. En outre, les représentants de l'Ontario ont joué un rôle clé tant dans l'ACOCRR que dans le Groupe d'étude.

La Loi sur les régimes de retraite de l'Ontario, 1987, la Loi de 1985 sur les normes de prestation de pension (LNPP) et diverses lois provinciales sont, à des degrés divers, le résultat des discussions de réforme qui ont eu lieu depuis une décennie. Les autres paliers de compétence qui ont participé à l'élaboration du consensus dans le Groupe d'étude fédéral-provincial modifieront probablement leurs lois pour se conformer au besoin à la position adoptée dans le consensus. Il reste à régler la question de la protection contre l'inflation : c'est l'un des premiers points qui ont été dégagés, mais c'est peut-être le plus litigieux et le plus complexe.

NOTES

1. Voir Collins et Commission des régimes de retraite de l'Ontario (1986), 56 R.O. (2d) 274 (Cour divisionnaire).

2. Cité dans le rapport de la Commission royale sur les relations de travail (1919), p. 109.

3. H.D. Clarke, «L'évolution du système de revenu de retraite au Canada», 1979, dans le tome II du Rapport soumis au gouvernement du Canada par le Groupe d'étude fédéral sur la politique du revenu de retraite, p. 1-4.

4. Inland Steel c. Conseil national des relations de travail, 170 F.2d p. 247 (7^{e} Cir., 1948).

5. On trouvera un exposé sur l'ACOCRR à l'étude de David Lametti intitulée «Inflation Protection and Interprovincial Relations», qui figure au tome 1 des Études de recherche.

TABLEAU 1.1

ÉROSION DE LA VALEUR RÉELLE DES RÉGIMES DE RETRAITE

(i)			(ii)		
Année de la retraite		1965	Année de la retraite		1980
Protection contre l'inflation			Protection contre l'inflation		
Année	Aucune	40 % de l'IPC	Année	Aucune	40 % de l'IPC
(Début)	1 000	1 000	(Début)	1 000	1 000
1965	976	986	1980	908	942
1966	943	965	1981	807	877
1967	910	944	1982	728	823
1968	874	922	1983	689	796
1969	836	898	1984	660	775
1970	810	880	1985	634	757
1971	787	865			
1972	751	841			
1973	697	804			
1974	629	755			
1975	568	709			
1976	528	678			
1977	489	647			
1978	449	614			
1979	411	583			
1980	373	549			
1981	332	511			
1982	230	480			
1983	283	464			
1984	271	452			
1985	261	441			

SOURCE : Données fournies par le P[r] J.E. Pesando

TABLEAU 1.2

ESPÉRANCE DE VIE DE LA POPULATION ÂGÉE DE 1931 À 1981

	Espérance de vie restante selon l'âge					
	60	65	70	75	80	85
Hommes						
1931	15,9	12,7	9,8	7,3	5,4	3,9
1941	15,8	12,6	9,8	7,4	5,5	4,0
1951	16,2	13,1	10,3	7,8	5,9	4,5
1961	16,2	13,0	10,3	7,9	6,0	4,4
1971	16,6	13,4	10,6	8,2	6,2	4,5
1981	17,8	14,4	11,4	8,8	6,7	5,0
Femmes						
1931	16,9	13,5	10,4	7,7	5,7	4,2
1941	17,6	14,0	10,8	8,1	5,9	4,2
1951	18,6	14,9	11,6	8,7	6,4	4,7
1961	19,7	15,9	12,4	9,3	6,8	4,8
1971	21,5	17,6	14,0	10,7	8,0	5,8
1981	22,7	18,7	15,0	11,7	8,8	6,4

REMARQUE : Les données sur l'espérance de vie sont extraites de diverses tables de survie sur l'Ontario préparées par Statistique Canada.

SOURCE : Denton et Spencer, «Inflation Protection and Economic Security in Retirement», au tome 1 des Études de recherche.

CHAPITRE 2

Protection et types de régimes*

I INTRODUCTION

Le système canadien de revenu de retraite a trois niveaux :

Pension de vieillesse : Le premier est un système universel de pension de vieillesse, uniforme et garantie, le Programme de sécurité de la vieillesse (PSV), auquel s'ajoutent les suppléments de revenu afférents aux gains, par exemple le Supplément de revenu garanti du fédéral (SRG) et le Régime de revenu annuel garanti de l'Ontario (RRAG). On trouvera au chapitre 3 des précisions sur ces prestations.

Régimes professionnels publics : Le deuxième niveau englobe le Régime de pensions du Canada (RPC) et sa contrepartie québécoise, le Régime des rentes du Québec (RRQ), qui sont liés aux gains et s'appliquent à presque tous les employés canadiens.

Autres véhicules d'épargne : Au troisième niveau, on trouve les régimes privés professionnels, les régimes enregistrés d'épargne-retraite (REER) et l'épargne personnelle.

Ces trois paliers constituent le contexte global de la sécurité du revenu des aînés au Canada. Dans ce contexte, la préoccupation principale et le mandat du Groupe d'étude se situent au troisième niveau. Plus spécifiquement, notre objet est la protection des régimes privés et professionnels contre l'inflation.

---

* *Le présent chapitre puise à l'étude de fond de Michael Wolfson, directeur de la Division des études sociales et économiques de Statistique Canada, intitulée «Pension Plans in Ontario: A Statistical Overview», qui figure au tome I des Études de recherche.*

Chapitre 2 : Protection et types de régimes

Nous donnons ici des précisions sur les divers types de régimes professionnels et sur les groupes de participants actuels.

A Le profil des pensions au Canada

En 1984, plus de 4,5 millions de Canadiens cotisaient à des régimes parrainés par l'employeur (tableau 2.1). Les cotisations annuelles à ces régimes dépassaient les dix milliards de dollars en 1984, soit 2 300 $ par personne, en moyenne. Ces données englobent à la fois les régimes privés et publics, donc les régimes gouvernementaux, des Forces armées, de la GRC, des commissions fédérales et des sociétés de la Couronne.

Outre les régimes professionnels, les REER ont désormais une place importante dans les régimes de retraite. Selon Statistique Canada, depuis l'amendement de la Loi de l'impôt sur le revenu en 1957 autorisant les citoyens à verser à leurs régimes personnels d'épargne-retraite des cotisations déductibles d'impôt, les REER ont connu une croissance «phénoménale», tant par le nombre de cotisants que par les montants cotisés. Le total net des primes annuelles des REER est passé de 27,5 millions de dollars en 1960 à 225 millions de dollars en 1970, pour atteindre 3,7 milliards de dollars en 1980. Comme on le constatera au tableau 2.1, le montant net des cotisations annuelles a presque atteint 5 milliards de dollars en 1983 malgré le gel des limites admissibles aux REER, de 1976 à 1986. Depuis 1976, les cotisations aux REER ont dépassé celles versés par les employés aux régimes des employeurs. En 1969, moins de 206 000 personnes cotisaient en moyenne 867 $ dans un REER. En 1983, le nombre de cotisants était passé à 2,3 millions et la cotisation moyenne, à 2 145 $. (Nous ne savons pas combien de ces cotisants font en même temps partie de régimes professionnels.)

La majorité des Canadiens qui ont un régime professionnel font partie des grands régimes (tableau 2.2). En 1984, près de 85 % de tous les adhérents participaient à des régimes de plus de 500 cotisants, soit moins de 5 % du nombre de régimes en vigueur. Une grande partie de ces adhérents se retrouvent dans les grands régimes du secteur public, dont nous traiterons plus loin. Le nombre total d'adhérents des régimes professionnels augmente, mais

on constate que ce chiffre d'environ 4,5 millions de cotisants ne représente que 37 % de la main-d'oeuvre totale (chômeurs et travailleurs indépendants compris) et 47 % des travailleurs rémunérés (tableau 2.3).

Le tableau 2.4 permet de constater que la proportion de cotisants entre les régimes professionnels privés et publics est assez égale, même si ces derniers sont souvent plus gros. En 1984, les quelque 2 millions de cotisants des régimes publics représentaient près de 45 % de tous les adhérents aux régimes professionnels. Selon Statistique Canada, 15 des 23 régimes de plus de 30 000 membres étaient des régimes publics de plus de 1,5 million de cotisants, soit 72 % de l'ensemble des participants aux régimes publics et 32 % de tous les adhérents des régimes. Les huit autres régimes privés de plus de 30 000 membres regroupaient moins de 15 % des adhérents du secteur privé et 8 % du total des cotisants aux régimes de retraite.

Enfin, on peut voir au tableau 2.5 que seulement 5 % des régimes canadiens de retraite possédaient, en 1984, un mécanisme d'indexation automatique. Cependant, malgré leur petit nombre, il s'agissait de grands régimes, qui regroupaient près de 1,5 million de membres, soit environ un adhérent sur trois. Cela s'explique évidemment par le fait que près des deux tiers des quelque 2 millions de membres des régimes publics bénéficiaient d'une forme d'indexation automatique (figure 2.1). Par contre, 6 % seulement des 2,5 millions de cotisants des régimes privés, soit environ 160 000 adhérents, avaient une forme quelconque d'indexation automatique.

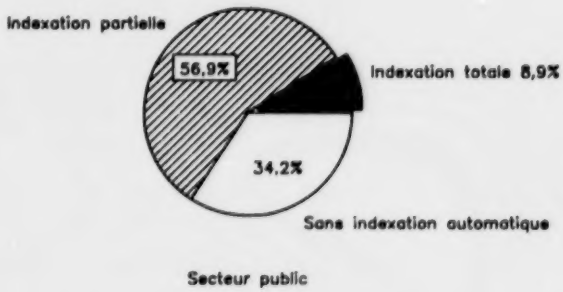
B Les régimes de retraite professionnels en Ontario

En 1984, l'Ontario à elle seule comptait 1,8 million de participants à un régime (39 % des participants canadiens), soit 39 % du total de la main-d'oeuvre ontarienne et 48 % des travailleurs rémunérés de la province (tableaux 2.6 et 2.7). En Ontario, les participants du secteur privé sont plus nombreux que ceux du secteur public (44 %, comparativement à 33 % des cotisants canadiens).

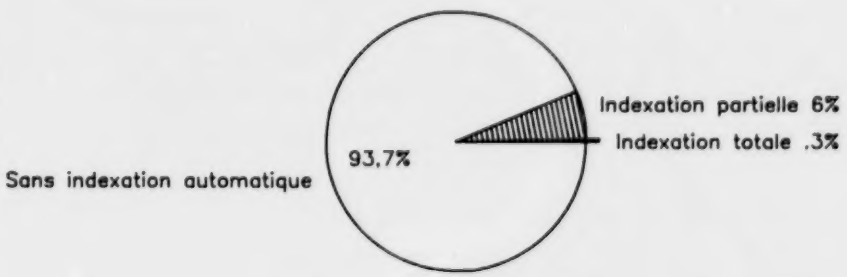
FIGURE 2.1

Protection–inflation automatique au Canada, en 1984

(Proportions globales de participants)



Secteur public



Secteur privé

SOURCE: Tableau 2.5

Aux fins du Groupe d'étude, il faut répartir l'univers des régimes de retraite professionnels ontariens par paliers de compétence. En 1984, des 1,8 million d'Ontariens couverts par un régime, 167 800 relevaient du fédéral (tableau 2.8). Ces participants englobent les employés des sociétés de la Couronne et autres entreprises relevant du fédéral, par exemple les sociétés de transport interprovincial, les banques et les compagnies de communication. L'Ontario comptait encore 160 124 participants travaillant pour des employeurs exemptés. Habituellement, cela signifie que ces régimes de retraite sont régis par une loi fédérale particulière. Ainsi, les «fonctionnaires» fédéraux et les députés tombent dans cette catégorie. En 1984, en retranchant ces deux groupes, il restait donc 8 752 régimes, regroupant en Ontario 1 458 831 cotisants relevant de la compétence de la province et, conséquemment, régis par les mesures législatives découlant des recommandations du Groupe d'étude.

C L'administration des régimes professionnels privés

En règle générale, les lois qui régissent les crédits de retraite d'un employé sont celles de la province où le cotisant travaille. En conséquence, les 1,5 million de participants dont nous venons de parler sont tous régis par la législation ontarienne.

Puisque les employeurs relèvent de plusieurs paliers de compétence au Canada, il ne faut pas s'étonner qu'il en soit ainsi des régimes de retraite. La seule obligation de l'employeur est d'enregistrer le régime auprès de l'organisme de réglementation (une commission provinciale des pensions, ou le Bureau du surintendant des institutions financières, s'il tombe dans la catégorie «fédérale» mentionnée précédemment) du palier de compétence où travaillent la pluralité de ses employés. Les règles ontariennes s'appliquent à tous les adhérents qui travaillent en Ontario, sauf les fonctionnaires fédéraux et les industries relevant du gouvernement fédéral.

II TYPES DE RÉGIMES DE RETRAITE PROFESSIONNELS

Après cette mise au point sur l'univers des régimes de retraite au Canada et en Ontario, voici les divers types de régimes professionnels qui existent au Canada et surtout en Ontario (figure 2.2).

A. Régimes à prestations déterminées

Dans un régime à prestations déterminées, le participant touche des prestations fixes, habituellement liées aux gains antérieurs et aux années de service, selon une formule, ou un certain montant en dollars par mois ou année de service. C'est le parrain ou promoteur du régime qui promet la prestation et qui constitue le fonds garantissant cette promesse.

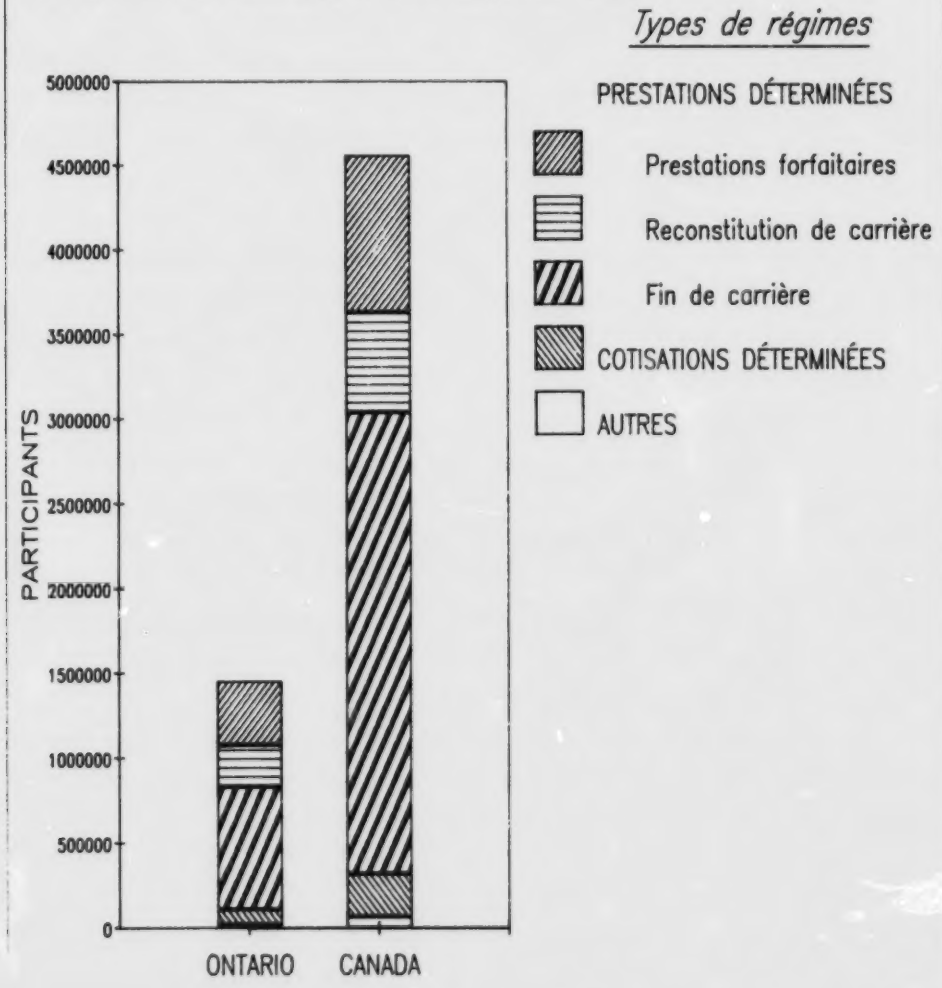
Au Canada, en 1984, les régimes à prestations déterminées regroupaient 4,2 millions de participants, soit 93 % du total des adhésions (tableau 2.9). On peut répartir ces régimes en trois grandes catégories : prestations forfaitaires, reconstitution de carrière et fin de carrière ou salaire maximal moyen.

Régimes à prestations forfaitaires :

Les régimes à prestations forfaitaires sont souvent ceux que négocient les syndicats. En 1984, ils regroupaient plus de 900 000 membres au Canada, soit 20 % des personnes cotisant à un régime. L'Ontario comptait 378 962 membres dans les divers types de régimes à prestations forfaitaires (catégories 1, 2, 12 et 13 du tableau 2.10), soit 26 % de tous les participants. (Le lecteur trouvera plus loin quelques précisions sur les régimes multi-employeurs de ce type compris dans ces chiffres.) Dans un régime à prestations forfaitaires, on fixe par contrat le montant de la rente à créditer par mois ou année de service. À titre d'exemple, le régime pourrait prévoir des prestations de 20 $ par mois par année de service, qui pourraient être périodiquement augmentées, notamment par la négociation collective. On constatera au tableau 2.10 que les régimes à prestations forfaitaires ont grossi leur effectif de deux tiers de 1970 à 1984, passant de 24 % à 26 % de tous les cotisants.

FIGURE 2.2

Effectif des régimes professionnels en Ontario et au Canada, en 1984



SOURCE: Tableaux 2.9 et 2.10

Reconstitution de carrière :

Le régime de reconstitution de carrière est un contrat à prestations déterminées où l'unité de rente (p. ex., 2 % des gains annuels par année de service) est appliquée aux gains du cotisant dans chaque année de service, et non à la moyenne maximale fin de carrière. En d'autres termes, la prestation est calculée sur la moyenne des gains du participant pendant toute la période d'adhésion au régime. Si ces régimes ne sont pas indexés en fonction de l'inflation, ils ne tiennent donc pas compte de l'inflation préretraite. Il y aura eu érosion des prestations avant même l'âge de la retraite, car la valeur réelle des gains diminuera au cours de la vie de l'employé. En conséquence, les régimes de reconstitution de carrière sont généralement considérés comme moins souhaitables, par les employés, que les régimes de fin de carrière ou du salaire maximal moyen. Cependant, dans la pratique, la plupart des régimes de reconstitution de carrière font l'objet de mises à jour périodiques, tout comme ceux à prestations forfaitaires.

En 1984, les régimes de reconstitution de carrière touchaient 592 030 personnes au Canada, soit 13 % des participants (tableau 2.9). Aux catégories 5, 6 et 11 du tableau 2.10, on constate que l'Ontario en comptait 244 088 soit 17 % du total. Tandis que l'effectif des régimes à prestations déterminées a augmenté de 1970 à 1984, les régimes reconstitution de carrière sont passés de 33 % à seulement 17 % des participants, perdant près du quart de leur effectif. Ce déclin d'effectif était le fait d'un recul marqué des régimes publics de reconstitution de carrière, d'une diminution dans les régimes privés contributifs et d'une modeste hausse dans les régimes privés non contributifs.

Régimes fin de carrière ou du salaire maximal moyen :

Ces deux régimes sont analogues. Dans le régime de fin de carrière, l'unité de rente (par exemple, 2 % par année de service) est appliquée à la moyenne des gains du participant au cours d'une période précise, à la fin de sa carrière, par exemple les trois dernières années de service. Si le calcul se fonde uniquement sur la dernière année de service, le régime est dit fin de carrière. Le

régime du salaire maximal moyen a comme base de calcul un certain nombre d'années où les gains étaient les plus élevés. Dans la réalité, le salaire le plus élevé que gagne un employé est celui des dernières années, d'où l'analogie entre le régime fin de carrière et celui du salaire maximal moyen. En outre, à longue échéance, la rémunération augmente en fonction de l'inflation, de sorte que, dans les années précédant la retraite, l'employé est bien protégé contre l'érosion de la partie de son salaire ouvrant droit à pension.

En 1984, ces types de régimes à prestations déterminées regroupaient 2,7 millions ou 60 % des participants canadiens (tableau 2.9). En Ontario, 723 955 participants avaient ce type de régime à prestations déterminées en 1984 (tableau 2.10, catégories 3, 4, 7 et 8), soit la moitié des employés protégés. Ces types de régimes ont plus que doublé leur effectif qui est passé du tiers à la moitié, de 1970 à 1984.

B Régimes à cotisations déterminées (ou fixées d'avance)

Dans un régime à cotisation déterminées, qu'on appelle parfois régime d'achat ou à cotisations fixées d'avance, l'entente prévoit les contributions de l'employeur et des employés, sans préciser quelles seront les prestations réelles. Les cotisations accumulées et les intérêts servent généralement à acquérir une rente. Il est possible que la rente que l'employé peut acquérir à la retraite soit ou non adéquate, mais il doit en assumer le risque, avant la retraite, et même après, en raison du prix d'acquisition de la pension.

Ces régimes regroupaient près de 6 % de tous les participants aux régimes canadiens de retraite ou un peu plus de 250 000 adhérents (tableau 2.9). En Ontario, les régimes à cotisations fixées d'avance comptaient plus de 80 000 participants, soit 5 % de l'effectif total en 1984. Un grand nombre de régimes de ce type ne touchent qu'un nombre relativement modeste d'employés. Malgré la diminution du nombre de ces régimes après 1970, le nombre réel de participants a augmenté rapidement dans les années 1970, pour ensuite redescendre, de sorte que, en 1984, il était 50 % plus élevé qu'en 1970 (tableau 2.10). À l'échelle du pays, on constate une augmentation très accusée du nombre de régimes et de participants, de 1980 à 1984 (tableau 2.9).

C Régimes à un employeur et multi-employeurs

On peut classifier les régimes selon le nombre d'employeurs touchés. Les types les plus courants sont les régimes à un employeur, où un seul employeur cotise (ou des employeurs non indépendants) au fonds, pour le bénéfice des employés d'une même entreprise.

Par contre, dans certains régimes, il n'y a pas qu'un employeur. Dans le régime multi-employeurs type (RRME),[1] au moins deux employeurs versent à une caisse de retraite des cotisations déterminées par négociation avec un syndicat (ex.: 18 cents l'heure par heure travaillée et par employé). Habituellement, le fonds est ensuite administré conjointement par des fiduciaires nommés par les employés et les employeurs. L'objectif des fiduciaires est de faire en sorte que les employés reçoivent des prestations déterminées, même si ces dernières peuvent, dans les faits, subir une réduction, si l'insuffisance du fonds l'exige. Cependant, ces régimes font habituellement l'objet d'un financement très prudent, de sorte que le risque d'insuffisance est faible. La plupart du temps, tout l'actif de la caisse, y compris l'excédent actuariel s'il existe, doit être affecté aux prestations destinées aux employés. Ce sont donc des hybrides des régimes à cotisation déterminées et de ceux à prestations déterminées.

(Dans le secteur public, un certain nombre de régimes regroupent au moins deux employeurs et sont parfois assimilés aux RRME, par exemple OMERS, qui est le régime des employés municipaux, ou le HOOPP, qui s'adresse au personnel hospitalier. Cependant, ces RRME du secteur public fonctionnent de façon différente des régimes privés analogues. Nos remarques portent avant tout sur les RRME du secteur privé et ne s'appliquent peut-être pas toujours à ceux du secteur public.)

Les régimes multi-employeurs se retrouvent le plus souvent dans les industries ou de nombreuses petites entreprises font appel à un même réservoir de main-d'oeuvre. Des régimes centralisés, administrés par des fiduciaires, sont donc essentiels pour réaliser des économies d'échelle financières et administratives. Les périodes d'emploi sont brèves, entraînant un fort roulement des employés. En outre, si les entreprises sont petites, le roulement des employeurs est lui aussi élevé. Les industries où les régimes multi-employeurs

sont courants sont la construction, les transports, l'imprimerie, les services et le commerce de détail, le divertissement, la transformation des aliments, l'aérospatiale et les textiles. Souvent, dans certains secteurs, ces industries ont des syndicats puissants, d'où une uniformité au niveau des prestations, des avantages sociaux et des conditions de travail, malgré des employeurs différents.

En 1984, il y avait 295 régimes multi-employeurs au Canada, soit 1,7 % de tous les régimes (tableau 2.4). Étaient protégés par ces RRME 628 268 participants, soit 14 % des 4,6 millions de personnes adhérant à des régimes de retraite au Canada. L'Ontario comptait en 1984 113 291 participants à des régimes multi-employeurs (tableau 2.10), soit 8 % environ du nombre total d'adhérents. En outre, l'effectif de ces régimes a plus que quintuplé de 1970 à 1984, la proportion passant de 2 % à 8 % du total des membres.

D Régimes contributifs et non contributifs

On appelle régime contributif un régime de retraite auquel les employeurs et les employés sont tenus de cotiser par retenues à la source, pour que le bénéficiaire ait droit aux prestations. Si l'employé ne verse rien et que toutes les cotisations sont versées par l'employeur, le régime est alors appelé non contributif.

Selon les données de Statistique Canada pour 1984, 58 % des 17 711 régimes de retraite du Canada étaient contributifs et regroupaient 69 % de tous les participants. Ces mêmes données laissent voir que 95 % des régimes du secteur public étaient contributifs et regroupaient 99 % de tous les participants du secteur. Dans le secteur privé, 57 % des régimes étaient contributifs, regroupant 46 % des adhérents des régimes privés.

III AVANTAGES DES RÉGIMES À PRESTATIONS DÉTERMINÉES

Comme nous l'avons mentionné précédemment, les régimes à prestations déterminées offrent aux bénéficiaires des prestations annuelles d'un montant

déterminé et qui peuvent être liées au niveau de revenu. Par contre, les régimes à cotisations déterminées (ou d'achat) donnent des pensions de retraite qui varient à la fois selon les résultats techniques des investissements préretraite et les prix des rentes au moment du départ à la retraite. Les participants préfèrent généralement les régimes à prestations déterminées aux régimes à cotisations déterminées. Dans un sondage[2] Gallup de 1984, 65 % des participants interrogés ont donné leur préférence aux régimes à prestations déterminées. Comme nous le mentionnions, la plupart des participants aux régimes enregistrés de retraite ont un régime à prestations déterminées (93 %). En outre, le Groupe d'étude est tenu, par son mandat, d'étudier «l'importance du maintien et de l'élargissement du système privé de régimes de retraite et, notamment, les régimes à prestations déterminées» (nous soulignons).

Le grand avantage des régimes à prestations déterminées (la moitié des adhérents ontariens) est qu'ils permettent généralement d'établir une rente dont la valeur monétaire a un rapport prévisible avec les niveaux de revenu. Dans les deux autres types à prestations déterminées (prestations forfaitaires et reconstitution de carrière), il n'y a aucun rapport intrinsèque entre les rentes et les salaires, mais ces régimes sont habituellement mis à jour périodiquement en fonction des hausses salariales.

Par ailleurs, dans les régimes à cotisations fixées d'avance, le montant de la pension (comme pourcentage du salaire définitif par année de service) est imprévisible. Comme on le mentionnait dans le document de Peat Marwick, dans un régime à cotisations fixées d'avance, «il n'y a aucun moyen de prévoir avec quelque certitude le rapport entre le montant ultime de la pension d'une personne, son salaire en fin de carrière et ses années de service».[3] Les simulations statistiques de Peat Marwick montrent que les personnes qui ont pris leur retraite depuis 50 ans avec un régime à cotisations fixées d'avance pourraient avoir reçu des prestations unitaires (pension en pourcentage du salaire définitif par année de service) variant entre 0,7 % et 1,8 %. Ainsi, la personne qui a un régime de ce type n'a aucune certitude sur la valeur réelle de sa rente de retraite. Le montant des rentes varie grandement selon les générations de retraités.

Dans un régime à cotisations déterminées, le montant total disponible à la retraite dépendra des prix des actions et des obligations au moment de la

retraite. Puisque ces prix varient, le montant total de la caisse dépend du moment où se produit le départ à la retraite. En outre, le montant de la rente qu'on peut acheter avec ces fonds dépend des taux d'intérêt du moment. La personne qui prend sa retraite lorsque les taux d'intérêt sont élevés recevra une rente beaucoup plus importante qu'une autre qui aura pris sa retraite quand les taux d'intérêt étaient bas. Ces deux facteurs signifient que les régimes à cotisations déterminées sont source d'une incertitude considérable, pour ceux qui approchent de l'âge de la retraite car, selon le moment du départ, il peut exister de grandes différences dans le montant de la rente.

Au contraire des régimes à prestations déterminées, les régimes à cotisations déterminées imposent à l'employé tous les risques d'investissement : risque d'un résultat d'investissement défavorable avant la retraite ou d'une hausse du prix des rentes au moment du départ. Par contre, dans un régime à prestations déterminées, ce risque est d'abord assumé par le promoteur, qui peut bien sûr essayer de le transmettre aux employés.

Surtout chez les gros employeurs, il vaut probablement mieux que ce soit le promoteur qui assume le risque d'investissement. Selon le Professeur Pesando, la logique inhérente aux régimes à prestations déterminées est que «les promoteurs sont plus à même que les participants d'assumer les risques associés à un avenir incertain».[4] Pour sa part, la firme Peat Marwick estime que, «si la conjoncture financière est défavorable dans les quelques années précédant le départ, l'employé retraité pourrait subir de graves difficultés». Par contre, «les promoteurs peuvent, pour la plupart, éliminer... les fluctuations par des techniques actuarielles et d'autres ressources financières». Dans la formulation de ses recommandations, le Groupe d'étude a vraiment tenu compte des avantages des régimes à prestations déterminées. Cependant, nous reconnaissons que ces avantages ne sont pas aussi considérables, si l'employé change fréquemment d'employeur et, conséquemment, n'a pas la possibilité d'occuper longtemps le même emploi, aux dernières étapes de sa carrière.

IV LES RÉGIMES À PRESTATIONS DÉTERMINÉES SONT-ILS MENACÉS?

Nombre de mémoires remis au Groupe d'étude exprimaient la même inquiétude : la protection obligatoire contre l'inflation pourrait rendre les régimes à prestations déterminées moins intéressants, surtout pour les promoteurs.

Les promoteurs s'inquiétaient du fait que les réformes récemment adoptées avaient fait monter le coût des régimes à prestations déterminées; la protection obligatoire contre l'inflation pouvait devenir «la goutte de trop» et les inciter à transformer leurs régimes en dispositions à cotisations fixées d'avance. Parmi les réformes suscitant le plus d'inquiétudes, mentionnons les nouvelles règles de dévolution et de transférabilité, en plus des nouvelles exigences de comptabilité, de rapport et de divulgation. En outre, les projets fédéraux de réforme fiscale, surtout en ce qui a trait aux REER, tendront à réduire l'intérêt relatif des régimes à prestations déterminées.

En 1987, l'Association canadienne des administrateurs de régimes supplémentaires de rentes (ACARSR) a fait un sondage auprès des parrains de régimes : environ 28 % des sociétés qui ont répondu disaient qu'elles se convertiraient à des régimes à cotisations fixées d'avance, si la protection contre l'inflation devenait obligatoire. Nous savons qu'au moins un grand employeur a récemment, pour ses nouveaux employés, transformé son régime à prestations déterminées en régime à cotisations déterminées, et que plusieurs autres envisagent sérieusement de faire de même. Le sondage de l'ACARSR ne contenait aucune formule précise d'indexation, mais il est probable que la plupart des répondants songeaient déjà à une formule relativement «coûteuse». Il se peut qu'on ait également envisagé un élément de rétroactivité. Moins la formule obligatoire sera contraignante, moindre sera l'éventualité que les promoteurs passent aux régimes à cotisations fixées d'avance. Le Groupe d'étude estime louable de réduire ce risque par l'adoption d'une formule qui ne devrait pas être perçue comme indûment «coûteuse».

En même temps, et sans minimiser la question, le Groupe d'étude sait bien qu'il faut user de prudence dans l'interprétation des mémoires et des résultats des sondages. Les participants au débat sur la réforme des régimes de retraite, de quelque côté qu'ils se situent, savent bien que les décideurs souhaitent simplement éviter les initiatives trop dérangeantes. Ainsi, on

pourrait être tenté d'exagérer l'ampleur des conversions probables. En fait, des motifs puissants militent contre la déchéance des régimes actuels à prestations déterminés, notamment l'éventualité de problèmes dans les relations patronales-syndicales, ainsi que les frais administratifs de conversion. En bref, le Groupe d'étude sait qu'il faut tenir compte d'une conversion possible des régimes à prestations déterminées en régimes à cotisations fixées d'avance ou en REER collectifs, mais il reconnaît également l'éventualité que les promoteurs soient préoccupés outre mesure.

Plusieurs facteurs indépendants et étrangers à la protection obligatoire contre l'inflation tendent déjà à s'opposer à la création de nouveaux régimes à prestations déterminées, notamment la réforme fiscale fédérale, les exigences plus strictes de provisionnement et les nouvelles règles comptables (voir chapitre 7). En outre, les réformes adoptées en matière de régimes de retraite, particulièrement sur la dévolution anticipée et les cotisations minimales de l'employeur, peuvent dissuader les entreprises de créer de nouveaux régimes à prestations déterminées. Enfin, la controverse sur le droit aux excédents actuariels (voir chapitre 13) pourrait freiner l'introduction de régimes à prestations déterminées. Compte tenu de ces considérations, le Groupe d'étude est au fait des craintes touchant l'effet potentiellement démotivant de ses recommandations sur l'introduction de nouveaux régimes à prestations déterminées et sur le maintien de ceux qui existent.

V L'EFFET DE L'INFLATION SUR LA REDISTRIBUTION DU REVENU

La préoccupation centrale du Groupe d'étude en est une de justice ou d'équité à l'endroit des participants aux régimes à prestations déterminées : la redistribution arbitraire et inflationniste du revenu qui accompagne l'inflation.

En l'absence d'indexation, l'inflation redistribue les ressource aux dépens des retraités et en faveur des travailleurs et/ou des promoteurs. Plus le taux d'inflation est élevé, plus le pouvoir d'achat «réel» de la pension est faible. Ainsi, les retraités à prestations non indexées subissent les ravages de l'inflation. En même temps, le coût de service d'une prestation en dollars constants diminue à mesure que l'inflation augmente.[5] Ces «économies» peuvent donc

être affectées à relever les prestations des travailleurs actifs et/ou à réduire les taux de cotisation des employeurs et/ou des employés, ou encore, à améliorer d'autres éléments d'indemnisation. Dans certain cas, les promoteurs ont apporté des redressements ponctuels («spéciaux») aux rentes en vigueur (voir chapitre 3). En règle générale, cependant, rien n'empêche une redistribution des ressources aux dépens des retraités, en contexte inflationniste et de non-indexation des pensions de retraite.[6]

Le Groupe d'étude considère cette redistribution foncièrement inéquitable. Rien ne saurait justifier que les retraités aient à souffrir de l'inflation, pour le mieux-être des travailleurs actifs ou des promoteurs, d'autant plus que les pensionnés sont probablement les moins capables de faire face aux effets de l'inflation. Un des motifs qui justifie l'indexation obligatoire est d'empêcher cette redistribution. Les promoteurs qui ont déjà apporté périodiquement des améliorations ponctuelles importantes aux régimes de retraite reconnaissent cette lacune et veillent à ce que les pensionnés ne perdent pas trop à cause de l'inflation. Dans le cas des promoteurs qui n'ont pas apporté ces améliorations, la protection-inflation obligatoire pourrait, dans une certaine mesure, mettre fin aux gains fortuits futurs aux dépens des retraités. Les participants actifs d'un régime fin de carrière ou d'un autre type de régime à prestations déterminées périodiquement amélioré n'auront pas à subir autant d'inconvénients, car les salaires tendent à suivre l'inflation.

La protection obligatoire redistribue les coûts de l'inflation, actuellement assumés de façon disproportionnée par les pensionnés. Comme on le disait dans un mémoire présenté au Groupe d'étude, «nous parlons, en fait, de la redistribution de ces coûts».[7] En outre, comme le laissait entendre Don Ezra, faute de protection contre l'inflation, «les employés à la retraite perdent du terrain par rapport aux employés actifs qui, dans un certain sens, deviennent les méchants de la pièce».[8] Il est injuste que les pensionnés assument une part disproportionnée du fardeau de l'inflation.

NOTES

1. Nous sommes reconnaissants à William A. Rivers de la firme Martin E. Segal, qui nous a aidé à comprendre les régimes multi-employeurs.

2. A National Public Survey of Canadian Attitudes on Pensions and Pension Reform, par The Canadian Gallup Poll Ltd. pour Allenvest Group Limited, novembre 1984, Résumé de direction, p. 28. Voir aussi le mémoire présenté au Groupe d'étude par Allenvest Ltd., mai 1987.

3. Bulletin de Peat Marwick sur les prestations, février 1986.

4. James E. Pesando, «The Indexing of Private Pensions: An Economist's Perspective on the Current Debate», Analyses de politiques, hiver 1979, p. 80, p. 89.

5. John H. Ilkiw, Inflation, Indexation, Income Redistribution and Pension Plan Valuation, 14 mars 1979, p. 5.

6. Cette redistribution est bien illustrée dans les exemples numériques de l'ouvrage de D. Don Ezra, The Struggle for Pension Fund Wealth (1983), Toronto: Pagurian Press Limited, Chapitre 10.

7. Mémoire de Allenvest Group Limited, supra, note 2.

8. Ezra, supra, note 6, p. 84. Voir aussi l'étude de Michael C. Wolfson intitulée «Pension Plans in Ontario: A Statistical Overview», au tome 1 des Études de recherche.

TABLEAU 2.1

COTISATIONS AUX RÉGIMES PROFESSIONNELS DE RETRAITE AU CANADA

Données comparatives, régimes canadiens et québécois, régimes parrainés par l'employeur et régimes enregistrés d'épargne-retraite, 1983

Régime de retraite	Nombre de Cotisants	Pourcentage de la main-d'oeuvre %	Cotisations Totales 000 $
RPC/RRQ	10 722 472	87,4	4 586 000
Régimes de retraite parrainés par l'employeur	*4 564 623	37,2	10 486 375
REER	2 329 201	19,0	4 997 187

* Y compris les participants aux régimes non contributifs.

SOURCES : Statistique Canada, Régimes de pensions au Canada, 1984, p. 9

TABLEAU 2.2

TAILLE DES RÉGIMES DE RETRAITE AU CANADA

Régimes de retraite et participants, selon la taille du groupe, 1970 et 1984

Taille du groupe de participants	1970				1984			
	Régimes		Participants		Régimes		Participants	
	Nombre	%	Nombre	%	Nombre	%	Nombre	%
Moins de 5	6 604	41,0	14 429	0,5	6 221	35,1	13 572	0,3
5 - 14	4 008	24,8	33 739	1,2	3 670	20,7	31 515	0,6
15 - 99	3 674	22,8	142 892	5,1	4 914	27,8	196 019	4,3
100 - 499	1 266	7,8	273 521	9,7	2 041	11,5	445 916	9,8
500 - 1 999	406	2,5	404 638	14,3	586	3,3	563 164	12,3
2 000 ...	179	1,1	1 953 117	69,2	279	1,5	3 314 437	72,6
TOTAL	16 137	100,0	2 822 336	100,0	17 711	100,0	4 564 623	100,0

SOURCE : Statistique Canada, Régimes de pensions au Canada, 1984, p. 12.

TABLEAU 2.3

PROFIL DES PARTICIPANTS

Proportion totale de la main-d'oeuvre et travailleurs actifs rémunérés protégés par des régimes de retraite, selon le sexe, 1970 et 1984

	Hommes	Femmes	Total
1970 :			
Nombre de participants aux régimes	2 086 846	735 490	2 822 336
Pourcentage total de la main-d'oeuvre	37,4	28,5	34,6
Pourcentage des employés rémunérés	46,7	32,2	41,8
Pourcentage des employés rémunérés à plein temps	--	--	--
1984 :			
Nombre de participants aux régimes	3 039 449	1 525 174	4 564 623
Pourcentage total de la main-d'oeuvre	42,4	30,0	37,2
Pourcentage des employés rémunérés	54,4	37,1	47,0
Pourcentage des employés rémunérés à plein temps	58,4	49,1	54,9

REMARQUE : Les données sur la main-d'oeuvre sont des moyennes pour 1969 et 1983, Forces armées comprises.

SOURCE : Statistique Canada, Régimes de retraite au Canada, 1984, p. 13.

TABLEAU 2.4

PROFIL DES EMPLOYEURS DES PARTICIPANTS

Régimes de retraite et participants par type d'organisme employeur, 1984

Type d'organisme	Régimes		Participants					
			Hommes		Femmes		Total	
	Nombre	%	Nombre	%	Nombre	%	Nombre	%
Secteur public :								
Administrations et entreprises municipales	615	3,5	246 349	8,1	136 227	8,9	382 576	8,4
Gouvernements et entreprises provinciaux	140	0,8	508 373	16,8	588 461	38,6	1 096 834	24,0
Gouvernement et entreprises du fédéral	43	0,3	399 487	13,2	149 786	9,8	549 273	12,1
Gouvernement non canadien	5	--	149	--	97	--	246	--
TOTAL	803	4,5	1 154 358	38,0	874 571	57,3	2 028 929	44,5
Secteur privé :								
Sociétés commerciales	14 918	84,2	1 231 077	40,5	488 904	32,1	1 719 981	37,7
Sociétés en nom collectif et à propriétaire unique	243	1,4	3 785	0,1	3 412	0,2	7 197	0,1
Co-opératives	227	1,3	24 430	0,8	14 194	0,9	38 624	0,8
Associations	671	3,8	13 848	0,4	13 042	0,8	26 890	0,6
Ententes multi-employeurs	295	1,7	540 074	17,8	88 194	5,8	628 268	13,8
Autres	554	3,1	71 877	2,4	42 857	2,8	114 734	2,5
TOTAL	16 908	95,5	1 885 091	62,0	650 603	42,7	2 535 694	55,5
TOTAL GLOBAL	17 711	100,0	3 039 449	100,0	1 525 174	100,0	4 564 623	100,0

SOURCE : Statistique Canada, Régimes de pensions au Canada 1984, p.14.

TABLEAU 2.5

PROPORTION DE CANADIENS BÉNÉFICIANT DE LA PROTECTION-INFLATION

Indexation automatique des prestations dans les secteurs public et privé, régimes et participants, 1984

	Les deux secteurs				Secteur public				Secteur privé			
	Régimes		Participants		Régimes		Participants		Régimes		Participants	
	Nombre	%	Nombre	%	Nombre	%	Nombre	%	Nombre	%	Nombre	%
Indexation automatique :												
Indexation totale à IPC	249	1,4	189 526	4,2	29	3,6	180 841	8,9	220	1,3	8 685	0,3
Indexation partielle	588	3,3	1 306 148	28,6	67	8,4	1 154 031	56,9	521	3,1	152 117	6,0
TOTAL	837	4,7	1 495 674	32,8	96	12,0	1 334 872	65,8	741	4,4	160 802	6,3
Sans indexation automatique	16 874	95,3	3 068 949	67,2	707	88,0	694 057	34,2	16 167	95,6	2 374 892	93,7
TOTAL GLOBAL	17 711	100,0	4 564 623	100,0	803	100,0	2 028 929	100,0	16 908	100,0	2 535 694	100,0

REMARQUE : Les régimes où l'employeur accorde une indexation spéciale des prestations sont considérés non indexés automatiquement et figurent à la catégorie correspondante du tableau.

SOURCE : Statistique Canada, Régimes de pensions au Canada 1984, p. 52.

TABLEAU 2.6

COMPARAISON DES EFFECTIFS PAR PROVINCES

Proportion de la main-d'oeuvre totale et des employés rémunérés actifs protégés par des régimes de retraite par province, 1984

Province et année	Nombre de participants	Pourcentage de la main-d'oeuvre totale	Pourcentage des employés actifs rémunérés
1984 :			
Terre Neuve	68 080	31,7	43,9
Ile-du-Prince-Édouard	12 620	22,5	30,7
Nouvelle-Écosse	134 929	35,5	45,4
Nouveau-Brunswick	109 234	37,2	48,3
Québec	1 099 680	35,7	45,8
Ontario	1 786 755	38,9	47,6
Manitoba	186 355	36,4	46,1
Saskatchewan	151 958	32,2	45,1
Alberta	452 927	36,0	45,4
Colombie-Britannique	526 613	37,7	48,4
TOTAL	**4 564 623	37,2	47,0

REMARQUE : Les données sur la main-d'oeuvre sont des moyennes annuelles pour 1983, Forces armées comprises.
Le total comprend les participants du Yukon et des Territoires du Nord-Ouest et de l'extérieur du Canada.

SOURCE : Statistique Canada, Régimes de pensions au Canada, 1984, p. 19.

TABLEAU 2.7

L'ONTARIO COMPTE LES DEUX CINQUIÈMES DES PARTICIPANTS

Distribution des participants dans les provinces et territoires, secteurs public et privé, 1984

Région géographique	Secteur public		Secteur privé		Global	
	Nbre	%	Nbre	%	Nbre	%
Terre-Neuve	45 970	2,3	22 110	0,9	68 080	1,5
Ile-du-Prince-Édouard	8 796	0,4	3 824	0,2	12 620	0,3
Nouvelle-Écosse	82 264	4,1	52 665	2,1	134 929	3,0
Nouveau-Brunswick	58 173	2,9	51 061	2,0	109 234	2,4
Québec	532 913	26,3	566 767	22,4	1 099 680	24,1
Ontario	677 386	33,4	1 109 369	43,8	1 786 755	39,1
Manitoba	97 784	4,8	88 571	3,5	186 355	4,1
Saskatchewan	84 596	4,2	67 362	2,7	151 958	3,3
Alberta	213 698	10,5	239 229	9,4	452 927	9,9
Colombie-Britannique	205 011	10,1	321 602	12,7	526 613	11,5
Yukon et Territoires du Nord-Ouest	10 595	0,5	3 573	0,1	14 168	0,3
Extérieur du Canada	11 743	0,6	9 561	0,4	21 304	0,5
TOTAL	2 028 929	100,0	2 535 694	100,0	4 564 623	100,0

SOURCE : Statistique Canada, Régimes de pensions au Canada 1984, p. 20.

TABLEAU 2.8

CERTAINS RÉGIMES ONTARIENS NE SONT PAS RÉGLEMENTÉS PAR LA PROVINCE

Les régimes de retraite en Ontario - régimes et effectifs par palier de compétence, 1970 et 1984

Palier de compétence	Régimes	Participants de l'Ontario
1984 :		
Régimes à participants de l'Ontario	9 107	1 786 755
Ontario*	8 752	1 458 831
Compétence fédérale	348	167 800
Exemptés	7	160 124
1970 :		
Régimes à participants de l'Ontario	8 685	1 222 116
Ontario*	8 485	967 548
Compétence fédérale	194	115 087
Exemptés	6	139 481

* c.-à-d. ne relevant pas de la compétence fédérale et non exemptés.

SOURCE : «Pension Plans in Ontario : A Statistical Overview» par Michael C. Wolfson, au tome 1 des Études de recherche.

TABLEAU 2.9

DIVERSITÉ DES TYPES DE RÉGIMES AU CANADA

Régimes et participants par type de prestation, dans l'ensemble du Canada

Type de prestation	1980 Régimes nombre	1980 Régimes %	1980 Participants Nombre	1980 Participants %	1982 Régimes Nombre	1982 Régimes %	1982 Participants Nombre	1982 Participants %	1984 Régimes Nombre	1984 Régimes %	1984 Participants Nombre	1984 Participants %
Cotisations déterminées (régimes d'achat)	6 021	41,3	211 405	4,7	5 957	39,1	226 558	4,9	8 613	48,6	252 498	5,5
Régimes à prestations déterminées :												
Fin de carrière	2 277	15,6	2 617 813	58,5	3 295	21,6	2 705 432	58,1	3 472	19,6	2 720 709	59,6
Reconstitution de carrière	4 505	30,9	603 731	13,5	4 140	27,2	618 886	13,3	3 562	20,1	592 030	13,0
Prestations forfaitaires	1 253	8,6	972 739	21,7	1 340	8,8	1 039 335	22,3	1 352	7,6	930 509	20,4
Total, prestations déterminées	8 035	55,1	4 194 283	93,7	8 775	57,6	4 363 653	93,7	8 386	47,3	4 243 248	93,0
Divers :												
Partage des bénéfices	149	1,0	19 870	0,4	151	1,0	19 175	0,4	417	2,4	16 125	0,4
Régimes mixtes et autres régimes	381	2,6	49 871	1,1	349	2,3	48 549	1,0	295	1,7	52 752	1,2
Total global	14 586	100,0	4 475 429	100,0	15 232	100,0	4 657 935	100,0	17 711	100,0	4 564 623	100,0

SOURCE : Statistique Canada, Régimes de pensions au Canada 1984, p. 30

TABLEAU 2.10

DIVERSITÉ DES TYPES DE RÉGIMES EN ONTARIO

Régimes et membres, en Ontario, par type de régime

	Nombre de régimes			Participants de l'Ontario		
	1970	1978	1984	1970	1978	1984
Régimes «purs» à prestations déterminées						
Secteur privé :						
Prestations forfaitaires, non contributif						
1. Un employeur	347	615	700	174 633	231 360	234 036
2. Multi-employeurs	22	57	66	21 973	62 731	113 291
Fin de carrière						
3. Contributif	311	684	741	54 869	125 009	137 462
4. Non contributif	324	577	1 156	54 475	102 230	124 479
Reconstitution de carrière						
5. Contributif	2 357	2 154	1 565	183 011	169 460	154 803
6. Non contributif	254	364	423	47 883	67 439	74 265
Secteur public, contributif :						
Fin de carrière						
7. Non indexé	19	22	26	220 485	214 150	249 900
8. Indexé	0	3	4	0	215 956	212 095
9. Régimes privés «purs», cotisations déterminées et partage des bénéfices	4 256	3 461	3 749	58 719	102 576	88 115**
Régimes divers						
10. Mixte	205	169	134	15 623	12 841	17 688
11. Reconstitution de carrière, public	33	23	16	86 194	20 830	15 020
12. Autres, prestations forfaitaires, $/mois/année	83	76	79	28 800	28 198	28 919
13. Autres, prestations forfaitaires, $/mois	93	63	30	5 573	3 953	2 716
14. Pourcentage fixe des gains	27	11	3	1 262	332	43
15. Public, non contributif, fin de carrière ou gains ultimes	*	*	*	*	*	*
16. Autres, prestations unitaires, privés	28	*	4	53	*	8
17. Prestations non forfaitaires multi-employeurs	*	*	*	*	*	*
18. Tous les autres	124	91	52	13 468	5 227	4 812
Ensemble des régimes	8 485	8 378	8 752	967 548	1 364 178	1 458 831

* Moins de trois régimes

** Environ 90 % sont des régimes à cotisations déterminées

SOURCE : Michael C. Wolfson, Pension Plans in Ontario: A Statistical Overview, au tome 1 des Études de recherche.

CHAPITRE 3

Pratique actuelle

Au chapitre précédent, nous avons brossé un aperçu des trois paliers du système canadien de revenu de retraite et fait ressortir les effets corrosifs de l'inflation sur la valeur réelle de tout revenu fixe, notamment les pensions de retraite. Nous allons décrire ici les réponses du système actuel aux problèmes que l'inflation pose aux pensionnés, précisant dans quelle mesure diverses formes de protection contre l'inflation ont été incorporées à notre système actuel de retraite. Le chapitre se termine par un bref examen des méthodes d'indexation d'autres pays.

Les régimes des salariés et les régimes privés sont le troisième palier du système de retraite. Les programmes fédéraux des deux premiers (PSV/SRG et le RPC) sont entièrement indexés. Dans l'examen de la protection-inflation, le Groupe d'étude évalue la façon dont le troisième niveau prémunit ses adhérents contre l'inflation et la mesure dans laquelle les trois niveaux combinés protègent les employés. Nous verrons que les régimes du secteur public ont, pour la plupart, soit une formule d'indexation automatique, soit des augmentations ponctuelles périodiques protégeant le revenu du troisième palier. Les participants du secteur privé doivent le plus souvent se fier à des hausses spéciales irrégulières pour protéger la valeur réelle de leurs prestations.

I PROGRAMMES GOUVERNEMENTAUX

Les deux premiers niveaux du système de retraite du Canada sont des programmes gouvernementaux. Nous verrons ici ces programmes.

Chapitre 3 : Pratique actuelle

A Programme de sécurité de la vieillesse (PSV)

Le gouvernement fédéral verse des prestations PSV aux personnes de 65 ans : la pension est complète ou partielle selon certaines exigences concernant le lieu de résidence. En octobre 1987, la pension PSV complète était de 308,19 $ par mois, soit environ 3 700 $ par an. Les prestations PSV sont «universelles», car elles ne tiennent pas compte des gains antérieurs, des autres prestations, des années au travail ou du revenu imposable, et elles sont individuelles (chaque conjoint reçoit sa propre pension).

Les PSV sont désormais entièrement indexées trimestriellement. En 1968, avec l'avènement d'une indexation des pensions du RPC, les prestations PSV ont commencé à être indexées annuellement d'un maximum de 2 %. Le plafonnement a été éliminé en 1972, de sorte qu'elles sont désormais entièrement indexées à l'IPC. L'année suivante, l'ajustement devenait trimestriel.

Pour le moment, il n'existe aucun mécanisme de provisionnement du PSV. Depuis 1976, les paiements viennent des revenus consolidés du fédéral. Jusqu'à 1971, le programme était financé par les taxes de vente, les impôts sur le revenu des société et des particuliers et, s'il fallait des fonds supplémentaires, on puisait aux recettes générales. On conservait une Caisse distincte de sécurité de la vieillesse et, à l'élimination des taxes réservées à cette fin, en 1971, on a crédité à la Caisse un montant équivalant à ce qui aurait été perçu. La Caisse a été abolie en 1975.

En 1985, le gouvernement fédéral a remis en question la justification des programmes universels comme le PSV pour les personnes non dans le besoin et, dans son budget de 1985, il projetait de désindexer partiellement les prestations PSV et de ne les ajuster qu'une fois l'an si l'IPC augmentait d'au moins 3 %. Le gouvernement y a renoncé par suite de la forte opposition suscitée notamment chez les groupes d'aînés.

B Supplément de revenu garanti (SRG)

Le SRG est un supplément mensuel versé par le fédéral aux récipiendaires de prestations PSV, afin de garantir un revenu de base aux résidents canadiens admissibles de 65 ans, à revenu modeste ou sans revenu. Les prestations SRG dépendent donc des revenus (de la personne ou du couple) qui viennent de sources autres que les prestations PSV. Le niveau du supplément SRG dépend généralement du revenu de l'année précédente. Tout comme les allocations PSV, les prestations SRG vont à ceux qui répondent à certaines exigences de résidence; elles sont entièrement indexées trimestriellement. De plus, à l'instar des prestations PSV, le SRG est entièrement financé par le Revenu consolidé.

En octobre 1987, le paiement maximal SRG était de 366,28 $ par mois (environ 4 395 $ par an) pour un pensionné célibataire, veuf ou divorcé. Le maximum mensuel total (PSV et SRG) est de 674,47 $, soit 8 094 $ par an. L'échelle des paiements est fonction de l'état civil. Pour un couple marié, le maximum mensuel SRG serait 238,56 $ par personne, d'où un maximum PSV/SRG par personne de 546,75 $ par mois ou 6 561 $ par an.

Le supplément SRG est réduit d'un dollar par 2 $ de revenu extérieur, à l'exclusion du PSV et de certains autres types de revenus. On commence à retrancher dès que les autres revenus atteignent 2 $ par mois; la prestation maximale n'est donc versée que si les autres revenus sont inférieurs à 24 $ par an, ou 48 $ pour un couple marié. Il n'y a pas de taux fixe : on tient compte du revenu et du RPC et le supplément est ajusté entre zéro et le maximum, en fonction des revenus extérieurs. En plus des prestations PSV, les autres exclusions sont les diverses pensions gouvernementales et sociales, notamment les pensions d'ancien combattant, les accidents de travail, les suppléments provinciaux comme le RRAG, les prestations de décès du RPC, les allocations familiales et les prestations de certains régimes de participation des employés aux bénéfices.

C Allocation au conjoint (AC)

Ces allocations sont payées aux conjoints des récipiendaires de prestations PSV, si ces conjoints résident au Canada et ont de 60 à 64 ans. Tout comme le PSV et le SRG, ces allocations sont entièrement indexées trimestriellement aux augmentations de l'IPC et financées à même le Revenu consolidé.

L'allocation maximale au conjoint est égale à la prestation PSV et au supplément SRG, pour une personne mariée. En conséquence, le montant maximal AC serait, en octobre 1987, de 546,75 $ par mois (égal à la prestation PSV de 308,19 $ et au supplément SRG de 238,56 $ au conjoint de 65 ans).

Comme le SRG, cette prestation est assujettie à l'évaluation du revenu : elle diminue à l'inverse du revenu. L'AC est réduite de 3 $ par tranche de 48 $ de revenu, pour un couple marié. Elle est versée jusqu'à 65 ans, âge où les prestations PSV et SRG prennent la relève. L'AC est maintenue, même en cas de décès du conjoint pensionné, mais prend fin au remariage. Le programme, instauré en 1975, est un amendement à la Loi sur la sécurité de la vieillesse.

Depuis septembre 1985, le veuf ou la veuve de 60 à 64 ans qui réside au Canada et qui a un revenu modeste ou nul peut recevoir une allocation de veuf ou de veuve (AV), quel que soit l'âge auquel le conjoint est décédé. La prestation maximale est réduite de 3 $ par mois par tranche mensuelle de 48 $ du revenu annuel du conjoint survivant. L'allocation prend fin à 65 ans ou au remariage.

D Régime de revenu annuel garanti (RRAG)

Le programme RRAG de l'Ontario, instauré en 1974, est un supplément pour les pensionnés qui reçoivent les prestations PSV et SRG complètes ou presque. Le gouvernement de l'Ontario a mis ce régime en place dans le but de relever les revenus des pensionnés jusqu'à des niveaux considérés comme adéquats dans la province. Le dernier redressement a eu lieu en décembre 1984. Les prestations, prélevées du revenu consolidé de la province, sont versées automatiquement aux récipiendaires qui satisfont aux conditions d'admissibilité.

En octobre 1987, le pensionné célibataire qui recevait le plein montant des prestations PSV et SRG pouvait recevoir un supplément de 83 $ par mois du RRAG, ce qui relevait son revenu total à 757,47 $ par mois ou 9 090 $ par an. Pour chaque 2 $ de revenu supplémentaire, la prestation RRAG est réduite d'un dollar, ce qui est donc analogue au taux fédéral de récupération fiscale; le résultat de cette double récupération fiscale est que, pour chaque 2 $ de gains, le montant total SRG-RRAG est réduit de 2 $.

E Régime de pensions du Canada (RPC)

Les prestations du RPC sont assujetties au revenu et établies d'après les cotisations exigées des employeurs, des employés et des travailleurs indépendants. Elles sont généralement versées en rente mensuelle à compter de 65 ans mais, depuis le 1er janvier 1987, on peut, en commençant entre 60 et 65 ans, recevoir des prestations réduites par calcul actuariel ou, entre 65 et 70 ans, des prestations majorées de la même façon. Peuvent aussi en bénéficier les cotisants invalides, les conjoints survivants et les enfants à charge; une prestation forfaitaire sera versée à la mort du cotisant. Les prestations sont ajustées annuellement à l'IPC. En 1987, la pension RPC maximale d'une personne de 65 ans était de 521,52 $ par mois ou 6 258 $ par an.

Le régime protège virtuellement tous les travailleurs participants de 18 à 65 ans et ceux de 65 à 70 ans qui ont reporté leur retraite. Ceux dont les gains sont inférieurs à l'exemption annuelle de base (EAB), qui était de 2 500 $ en 1987, n'ont pas à cotiser. Les crédits de rente du régime sont absolument transférables et le droit est acquis immédiatement.

Le financement, incomplet, du RPC a fait l'objet de controverses. Dans le livre blanc de 1984 du gouvernement de l'Ontario, on pouvait lire : «Bien que les principes régissant la structure des prestations du RPC soient clairs, les règles de financement du régime à long terme demeurent ambiguës. ... La lacune la plus grave, peut être, est que le taux de cotisation au régime sous-évalue de façon irréaliste le coût réel des prestations promises.»[1]

En fait, les taux de cotisation au régime viennent d'être majorés. Du 1er janvier 1966 au 1er janvier 1987, le taux par employé était de 3,6 % des

gains admissibles, cotisé à parts égales (1,8 %) par l'employeur et l'employé. Depuis le 1er janvier 1987, la cotisation totale, en pourcentage des gains admissibles, est majorée de 0,2 % par an jusqu'au 1er janvier 1992, après quoi le taux sera relevé annuellement de 0,15 % jusqu'en 2011. La cotisation totale atteindra alors 7,6 % des gains admissibles. Cette mesure découle du fait qu'on pressentait, pour l'avenir, des problèmes de financement. Certains croient qu'après 2011, il faudra majorer encore les taux de cotisation.

La cotisation annuelle qu'un participant peut faire est plafonnée d'après la différence entre l'EAB et le maximum des gains annuels ouvrant droit à pension (MGAP). Le MGAP est censé donner un indice du salaire moyen dans l'industrie. Si le salaire d'un participant est inférieur au MGAP, sa cotisation annuelle maximale correspondra au salaire total moins l'EAB. En 1987, l'EAB était de 2 500 $ et le MGAP de 25 900 $. Les cotisations maximales étaient donc de 889,20 $ ([25 900 $ - 2 500 $] x 3,8 %).

Les prestations versées sont fondées sur les gains. La pension mensuelle est calculée à 25 % de la moyenne des gains mensuels admissibles de l'employé. Cette moyenne se fonde sur le nombre d'années que l'employé aurait pu travailler, plutôt que sur le nombre réel d'années de travail. Les périodes à gains faibles ou nuls (scolarité, recyclage, etc.) peuvent être exclues jusqu'à concurrence de 15 % de la période de cotisation. Le montant des prestations est ajusté en fonction du niveau actuel des salaires et incorpore donc une protection-inflation des prestations préretraite.

Nombre de régimes de retraite professionnels sont intégrés au RPC. On appelle «régimes intégrés» ceux où le niveau des cotisations et/ou des prestations est moins élevé sur l'ensemble ou un partie du MGAP en vertu du RPC ou qui prévoient une réduction des pensions pour tout ou partie des prestations RPC. Si les prestations du régime ne sont pas retranchées mais ajoutées à celles du RPC, on parle de «régimes cumulatifs». En 1984, 30 % des régimes canadiens étaient intégrés, regroupant les deux tiers des 4,5 millions de Canadiens participant à un régime. La forte proportion de participants dans cette catégorie est surtout due au fait qu'en 1984, plus de 90 % des participants aux régimes publics avaient souscrit à un régime intégré.

II INDEXATION AUTOMATIQUE

Nous avons, au tableau 2.5 du chapitre précédent, constaté qu'en 1984, 4,7 % seulement des régimes canadiens de retraite, publics et privés, avaient une forme d'indexation automatique (aussi appelée «officielle» ou «contractuelle»). Cependant, nombre de ces régimes regroupaient un grand nombre d'employés, de sorte que le pourcentage total d'employés protégés par une certaine forme d'indexation automatique était de 33 %. Fait important à signaler, ce pourcentage est surtout représentatif du secteur public car, dans le secteur privé, seulement 6,3 % des adhérents étaient protégés en 1984, soit 160 000 sur 2,5 millions.

Le lecteur trouvera au tableau 3.1 une ventilation plus poussée de renseignements analogues, touchant cette fois les régimes des citoyens de l'Ontario. (Les données portent sur 1985 et, en conséquence, les totaux ne correspondent pas exactement aux chiffres qui précèdent, qui sont de 1984.) En 1985, environ 1,8 million de personnes participaient à un régime de retraite, dont environ 300 000 dans les catégories des régimes «fédéraux exemptés» et «fédéraux» identifiés au chapitre 2. Globalement, en Ontario, environ les trois quarts des 1,8 million de participants n'avaient aucune forme de protection automatique contre l'inflation. Précisons qu'une partie de ces adhérents ont des régimes offrant des mises à jour spéciales périodiques.

Au tableau 3.1, la ventilation des données est en fonction de la participation des secteurs public et privé et s'il y a lieu, du type et du niveau d'indexation. La figure 3.1 résume la situation. Ainsi, en 1985, 142 ou 88 % des régimes du secteur public, soit 44 % de tous les participants de ce secteur en Ontario, n'avaient aucune forme d'indexation automatique. (Nous verrons ailleurs que, pour la plupart, ces régimes publics sans indexation automatique sont cependant ajustés périodiquement à titre exceptionnel.) Bien que 12 % seulement des régimes aient été dotés d'une forme d'indexation, ils représentaient environ 385 000 participants ou 56 % des travailleurs du secteur public fédéral et provincial en Ontario. Les régimes indexés tombaient en grande partie sous deux catégories : indexation à l'IPC, plafonnée entre 8 % et 9,9 %, et indexation totale à l'IPC. Les 212 000 participants du groupe de régimes plafonnés étaient surtout (deux tiers des régimes) des fonctionnaires et

enseignants ontariens dont les augmentations sont plafonnées à 8 %. Au tableau 3.1, les sept régimes entièrement indexés englobent les employés fédéraux : députés, fonctionnaires, GRC et Forces armées.

La grande majorité des participants aux régimes de retraite privés de l'Ontario n'ont pas de rente professionnelle indexée automatiquement en fonction de l'inflation. Environ 1,1 million ou 95 % des employés du secteur privé n'ont aucune indexation officielle. Des quelque 60 000 autres participants dont les régimes possédaient une certaine forme d'indexation, environ 41 000 pouvaient bénéficier d'une indexation annuelle automatique liée à l'IPC et plafonnée à 3 %. Environ 8 000 autres membres sont protégés jusqu'à des niveaux d'inflation de 3 à 6 %. Le reste des participants appartient en presque totalité à deux régimes : les 2 600 membres environ du régime de pension de Shell Canada ont des augmentations liées à l'IPC et plafonnées à 10 % par an, tandis que près de 1 100 des 1 920 participants bénéficiant d'une indexation totale à l'IPC cotisent au régime de retraite de la compagnie H.J. Heinz. Autre fait intéressant : le reste participants aux régimes de retraite entièrement indexés cotisent à des régimes comptant moins de cinq adhérents, d'où le grand nombre (143) de ces régimes. Enfin, on note environ 6 500 participants bénéficiant d'une «autre» forme d'indexation automatique.

Nouveauté importante, absente des données statistiques qui précèdent : les nouveaux contrats des Travailleurs canadiens de l'automobile, avec les compagnies Chrysler, Ford et General Motors et le règlement d'Air Canada. Ces contrats sont limités à six ans (secteur de l'automobile) et cinq ans (Air Canada) et on ne sait pas si on peut parler dans leur cas d'indexation automatique.

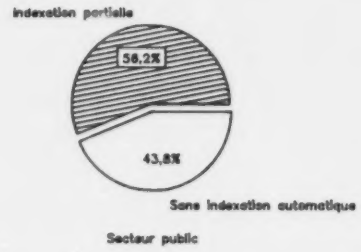
A Indexation automatique des régimes du secteur public

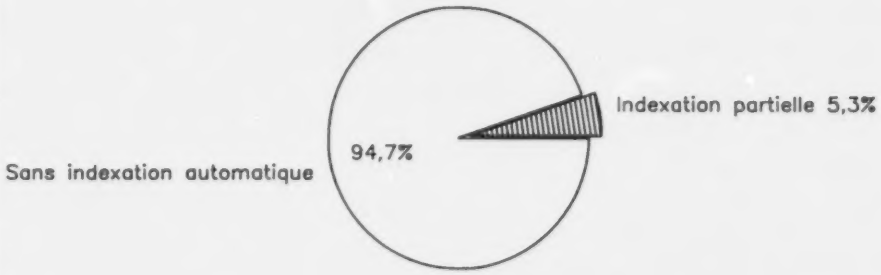
Comme nous l'avons mentionné précédemment, la plupart des participants à pensions indexées du secteur public de l'Ontario sont des fonctionnaires fédéraux ou provinciaux ou des enseignants. Les pensions des fonctionnaires fédéraux sont indexées intégralement. En vertu de la Loi sur les prestations

FIGURE 3.1

Protection–inflation automatique en Ontario, en 1985

(Proportions globales de participants)





SOURCE: Tableau 3.1

de retraite supplémentaires (LPRS) et de la Loi sur la pension de la Fonction publique (LPFP), les fonctionnaires fédéraux sont tenus de cotiser à leur caisse de retraite. Ainsi, aux termes de la LPRS, chaque participant doit verser une partie de son salaire à une caisse de retraite, pour l'indexation de sa pension. À l'introduction du régime d'indexation en 1970, le niveau de cotisation a été établi à 0,5 % du salaire; en 1977, il était relevé à 1 %. Le gouvernement fédéral verse une contribution correspondante et assume tout passif actuariel. En outre, dès son introduction en 1970, le régime fédéral était entièrement rétroactif. Une partie des montants destinés à couvrir le passif actuariel du service antérieur aux fins de l'indexation a été puisée directement au Fonds du revenu consolidé du gouvernement fédéral. Entre les exercices 1974-1975 et 1985-1986, le Fonds du revenu consolidé a dû payer 4,25 milliards de dollars.

Le 16 décembre 1986, le gouvernement fédéral présentait le Projet de loi C-33 visant à mettre un terme à l'indexation automatique liée à l'IPC. Il projetait de lier les ajustements futurs aux recettes d'un nouveau fonds contributif. Le projet prévoyait des «ajustements permissifs» aux prestations, si le fonds générait suffisamment de recettes. Les recettes de placement créditées au fonds des services futurs seraient calculées selon un indice annuel fondé sur le rendement de dix grandes caisses de retraite du Canada choisies par le Comité de gestion de la caisse de retraite. En d'autres termes, cette nouvelle caisse pourvoirait aux prestations futures de retraite et les ajustements à l'inflation seraient, en règle générale, versés selon les résultats de la caisse théorique. Ce projet attend la deuxième lecture, aux Communes. Le fait que l'Alliance de la Fonction publique du Canada et nombre d'autres groupes syndicaux s'opposent au projet laisse planer certains doutes sur l'éventuelle adoption de la Loi.

Les autres grands éléments du secteur public qui possèdent des pensions de retraite indexées sont les fonctionnaires et les enseignants de l'Ontario. Comme dans le régime fédéral, les participants au régime public de l'Ontario cotisent à une caisse d'ajustement distincte créée en 1975 en vertu de la Loi sur l'indexation des régimes de retraite (LIRR). Comme pour l'indexation fédérale, la rétroactivité est en partie puisée au Fonds du revenu consolidé du gouvernement. Chaque employé verse 1 % de son salaire à sa caisse

d'indexation en plus des cotisations à sa caisse de retraite. Le gouvernement de l'Ontario cotise autant que l'employé dans les deux cas. Les ajustements annuels des prestations à l'inflation sont liées aux augmentations de l'IPC et plafonnés à 8 %.

Une des caractéristiques intéressantes de ce mécanisme est la formule de mise en banque des augmentations inflationnistes supérieures à 8 %, pour les utiliser dans les années subséquentes, si l'ajustement dû à l'inflation est inférieur au plafond. Ainsi, ce plafonnement de 8 % et le report sont en fait un dispositif à retardement qui réduit à court terme le passif du régime à des augmentations de 8 %, tout en garantissant à long terme le maintien intégral du pouvoir d'achat. Les promoteurs du régime en font ressortir la souplesse, en situations inflationnistes, car il plafonne les risques tout en protégeant le pouvoir d'achat.

Voici un exemple qui permet d'expliquer le mécanisme de report. Supposons d'abord qu'à l'année 0, la banque d'inflation est vide :

	% Banque d'inflation au départ	% IPC	% Ajustement	% Banque d'inflation Fin d'exercice
Année 0			0	
Année 1	0	10	8	2
Année 2	2	4	6	0

Si on enregistre dans l'année 1 une augmentation du coût de la vie de 10 %, les pensions de retraite seront majorées de 8 % et le 2 % sera mis en banque pour utilisation future. Dans l'année 2, si l'inflation tombe à 4 %, les pensions de retraite sont relevées de 6 % (4 % + 2 %) et la banque d'inflation revient à zéro. Si, dans l'Année 2, l'inflation s'était située à 7 %, l'ajustement aurait été de 8 % et il serait resté 1 % en banque.

Les modalités de financement sont analogues à celles du RPC : le financement se fait par répartition modifiée, sur les recettes courantes, car le régime n'est pas entièrement précapitalisé. Dans les deux cas, les participants aux régimes savaient dès le départ que les taux de cotisation étaient inadéquats et devraient être augmentés. Le financement par répartition

entraîne d'énormes transferts entre générations et masque le passif réel du gouvernement. Ces mécanismes de financement créeront probablement des problèmes, à plus ou moins longue échéance. Plus les cotisations combinées grossiront, plus les employés s'opposeront à cette augmentation.

B Indexation automatique des régimes du secteur privé

Comme on l'aura constaté, 5,3 % seulement des adhérents ontariens du secteur privé ont une certaine forme de prestation de retraite indexée automatiquement en fonction de l'inflation. Nous avons déjà traité de deux grands régimes indexés, ceux de Shell Canada et de H.J. Heinz Co.

Quelques régimes indexés automatiquement ne figurent pas dans les chiffres de l'année 1985 en Ontario. Le 1er janvier 1987, Sears Canada faisait savoir qu'il adoptait une formule d'indexation automatique à 75 % de l'augmentation de l'IPC, moins 2 %. [Le Rapport abrège ainsi les formules : (75 % de l'IPC) - 2 %]. L'augmentation annuelle est plafonnée à 12 % et couvre donc toute hausse du taux d'inflation jusqu'à 18 % environ. Il y a un autre plafonnement, car la hausse prévue par la formule ne peut dépasser les augmentations de salaire des travailleurs en poste à la même période. Le régime n'est pas financé par répartition; il est préfinancé et contributif. Enfin, la formule est appliquée de façon prospective aux prestations pour services futurs et comporte un élément rétroactif pour les prestations acquises antérieurement. Eaton's a également annoncé un programme d'indexation analogue à celui de Sears.

Les nouveaux contrats des Travailleurs canadiens de l'automobile avec Chrysler, Ford et General Motors ont, pour la première fois, l'indexation automatique des pension de retraite. À notre point de vue, plusieurs aspects de cette entente sont importants. On y trouve des dispositions différentes pour ceux qui ont déjà pris leur retraite et pour les travailleurs actifs. Les dispositions d'indexation applicables à ceux qui sont déjà à la retraite sont moins généreuses que la formule qui s'adresse aux futurs retraités. Dans ce dernier cas, la formule prévoit une protection-inflation maximale de 90 %, jusqu'à concurrence d'un plafond en dollars par année, et le report de toute indexation

dépassant ce plafond. Cette formule a été conçue de façon que l'indexation ne puisse relever les pensions de retraite au-delà des niveaux de rente des retraités les plus tardifs. Les modalités d'indexation sont en vigueur pour six ans, bien que la convention collective ne soit que de trois ans.

On constate une augmentation appréciable de la prestation mensuelle de base, de 22,05 $ à 28,00 $ par année de service pour tous ceux qui prennent leur retraite après la signature de la nouvelle convention. En outre, pour ces futurs retraités, les pensions de retraite augmenteront chaque année d'un pourcentage à peu près équivalent à 90 % de l'augmentation de l'IPC de l'année précédente, sous réserve d'un plafonnement de 1,50 $ par année de service et par augmentation jusqu'en 1992 et de là, d'un plafond de 2,00 $ par année de service jusqu'à concurrence d'une augmentation totale de 8,00 $ sur les six ans.

La formule d'indexation des futurs retraités est fondée sur les augmentations de l'allocation de vie chère (AVC) accordée aux travailleurs actifs dans leur régime de rémunération et n'est donc pas directement liée à l'IPC. Les plafonds annuels de 1,50 $ et de 2,00 $ servent à limiter l'indexation annuelle au montant que recevra l'employé prenant sa retraite cette année-là. Ainsi, on empêche l'indexation des pensions de dépasser les augmentations réelles de salaires et le niveau des rentes des futurs retraités.

Les pensions des personnes déjà à la retraite augmenteront immédiatement de 1,00 $ à 3,00 $ par mois par année de service selon la date de départ et, dans les six prochaines années, elles grossiront annuellement d'un certain montant correspondant à une augmentation mensuelle totale de 4,00 $ par année de service, pour les six années suivantes. Pour les retraités antérieurs, ces hausses annuelles ne sont pas liées au taux réel d'inflation : elles ont été établies dans la convention.

La convention des TCA rend la rétroactivité universelle. Cependant, dans le cas des employés déjà à la retraite, elle est beaucoup moins généreuse que pour les travailleurs actifs. En 1992, ceux qui sont déjà à la retraite obtiendront tout au plus une augmentation mensuelle de 7,00 $ par année de service, par rapport au contrat antérieur. Par contre, cette même année, les employés actifs qui prendront leur retraite entre 1987 et 1992 pourront obtenir mensuellement jusqu'à 13,95 $ de plus par année de service comparativement au

contrat antérieur (de 22,05 $ à 36,00 $ par année de service). Mentionnons aussi qu'il n'y a pas d'augmentation des rentes différées.

En règle générale, la plupart des autres grands régimes offrant un certain niveau d'indexation sont des régimes universitaires (traités ici comme des régimes privés). Ainsi, à l'Université de Toronto, les pensions sont indexées à 60 % de l'IPC ou à (100 % de l'IPC) - 4 %, à l'éventualité la plus avantageuse. À l'Université de Waterloo, l'indexation garantie est fonction de l'IPC, jusqu'à concurrence d'un plafonnement de 5 % et a été presque totale, généralement, dans les années où l'inflation était élevée.

Il existe trois régimes privés auxquels cotisent des citoyens de l'Ontario et où l'augmentation se fait selon la formule des gains excédentaires. Ils font l'objet d'une étude approfondie du Professeur Pesando. (On trouvera au chapitre 5 des précisions sur la formule des gains excédentaires et sur sa terminologie, ainsi qu'une analyse de ses points forts et de ses lacunes). L'Université Queen's utilise une formule de gains excédentaires et un «taux repère» interne considéré comme égal au résultat de la caisse totale, en moyenne mobile, après quatre ans. Ce résultat est le rendement commercial réel de la caisse, compte tenu des pertes et des gains avérés et non avérés. Le taux repère est de 6 %. Les ajustements annuels ne sont pas plafonnés. Depuis quatre ans, en raison de la vigueur des marchés boursiers, le rendement de la caisse du régime a permis d'augmenter les prestations de retraite de 59 %, tandis que l'IPC n'augmentait que de 19 %. L'Université Carleton a adopté une méthode analogue, où une caisse de réserve spéciale garantit un seuil nominal de hausse annuelle. Voici un bilan annuel de l'augmentation de la caisse depuis 5 ans, au 1er juillet :

1er juillet	Augmentation (%)	IPC (%)
1982	4,39	10,80
1983	8,71	5,78
1984	5,78	4,35
1985	7,84	4,01
1986	16,14	4,09

Enfin, la compagnie d'Assurance Canada-Vie utilise un taux repère égal aux gains de sa caisse générale. L'actif n'est pas évalué à la valeur marchande, de sorte que les gains constatés ne correspondent pas vraiment au

taux commercial de rendement de la caisse. Le taux de base est de 4 % et les ajustements annuels sont plafonnés, avec mécanisme de report.

Même si cette méthode (gains excédentaires) d'ajustement à l'inflation semble intéressante, il ne faut pas oublier les risques imposés aux pensionnés, si on investit dans les types d'actif à haut risque dans lesquels les régimes des universités Carleton et Queen's ont placé leur argent. En outre, le rendement du fonds peut lui aussi fluctuer grandement. Ces questions sont traitées plus amplement au chapitre 5.

III AUGMENTATIONS PONCTUELLES

Nombre de promoteurs relèvent le niveau de leurs prestations pendant la retraite afin de contrebalancer l'inflation par des hausses ponctuelles, qui peuvent provenir de l'excédent de la caisse de retraite ou des recettes de la société. Les augmentations doivent être capitalisées lorsqu'elles sont octroyées, mais on n'est pas tenu d'en tenir compte dans le mécanisme de financement avant qu'elles aient été accordées.

A Augmentations ponctuelles dans le secteur privé

Nous savons que les augmentations ponctuelles existent dans le secteur privé, mais nous ne pouvons en préciser la fréquence et la mesure. On leur attribue souvent un niveau d'indexation de 40 %, mais nous n'avons pu trouver de preuves pour étayer ce chiffre ou savoir combien d'employeurs en accordent. Nombre de ces augmentations proviennent des revenus de la société, et non de la caisse de retraite, de sorte que les documents pertinents n'existent qu'à l'intérieur de l'entreprise. Même dans le cas d'augmentations ponctuelles déclarées à la Commission des régimes de retraite de l'Ontario, on ne retrouve pas l'information précise dans les archives gouvernementales.

Selon l'Association canadienne des administrateurs de régimes supplémentaires de rentes (ACARSR), la «grande majorité» de ses membres accordent des augmentations ponctuelles si le contexte financier le permet.[2]

Chapitre 3 : Pratique actuelle

Les renseignements obtenus de la base de données du cabinet d'actuaires Towers, Perrin, Forster et Crosby[3], où sont inscrits 251 participants, montrent que la plupart des employeurs qui ont fait un rapport ont accordé des augmentations ponctuelles. Des 165 inscrits qui ont fait un rapport, 26 % ont apporté un ou deux ajustements entre 1971 et 1985, 30 % en ont fait 3 ou 4, 21 % en ont accordé 5 ou 6, 12 % en ont fait de 7 à 11, tandis 11 % déclaraient au moins 12 ajustements. En outre, en ce qui a trait aux niveaux de rémunération à la retraite de «1 fois l'indice des salaires», 16 % des répondants ont accordé des ajustements cumulatifs inférieurs de 25 % à l'IPC, 69 % des hausses se situant entre 25 % et 49 % de l'IPC, 6 % des redressements entre 50 % et 74 % de l'IPC, 7 % des hausses entre 75 % et 99 % de l'IPC, tandis que 2 % accordaient des augmentations équivalant à 100 % de l'IPC. Cependant, il faut préciser que la base de données de ce cabinet d'actuaires ne donne des renseignements que sur les prestations accordées aux salariés par opposition aux employés à rémunération horaire.

Un sondage mené en 1983 par la Commission des régimes de retraite de l'Ontario portait sur un échantillon de 99 grands régimes regroupant approximativement le même nombre de régimes fin de carrière, reconstitution de carrière et à prestations déterminées et représentant des régimes modestes, moyens ou grands. Parmi les constatations les plus importantes, mentionnons que seulement 20 % des régimes indexaient les prestations des retraités et qu'un seul de ces régimes indexait les rentes différées.

En février et mars 1987, Hewitt Associates[4] entreprenait une autre étude sur 284 sociétés. Comme dans l'étude TPF & C, la base de données portait sur des employés salariés. Selon les résultats du sondage, 76 % des sociétés offrant un régime à prestations déterminées ont accordé au moins une augmentation de rente après la retraite, entre 1977 et 1986. Parmi ces sociétés, 52 % ont accordé au moins quatre augmentations. Les autres augmentations étaient plus répandues dans les régimes non industriels que dans les régimes industriels. Les sociétés les plus importantes (plus de 1 000 employés) accordaient plus souvent des augmentations que les petites, tandis que les sociétés canadiennes accordaient des augmentations plus élevées et plus fréquentes que les filiales canadiennes d'entreprises états-uniennes. Ces hausses provenaient surtout des excédents des régimes. L'augmentation

médiane totale décennale, dans les sociétés qui en accordaient une, se situait à 29 % (soit 27 % de l'augmentation de l'IPC dans la même période).

Malgré ces sondages, il est difficile de savoir précisément si les augmentations ponctuelles sont pratique courante. Ces données ne sauraient faire oublier deux faits importants : les sondages des firmes Hewitt et TPF & C portaient sur des employés salariés qui, bien souvent, sont plus susceptibles d'être traités plus favorablement que les employés à rémunération horaire; en outre, il serait logique de croire que certains employeurs qui ne redressent pas leurs prestations aux retraités éviteront de répondre à ces sondages.

B Augmentations ponctuelles dans le secteur public

Environ 300 000 participants du secteur public de l'Ontario ont un régime de retraite sans mécanisme d'indexation automatique (tableau 3.1). Cependant, des augmentations ponctuelles périodiques, bien souvent selon une formule précise, protègent en partie de l'inflation les prestations de la plupart de ces participants.

Parmi eux, le groupe d'employés le plus important, près de 140 000 personnes, est celui des adhérents au Régime de retraite des employés municipaux de l'Ontario (OMERS). Ce régime couvre la majorité des employés municipaux de l'Ontario, ainsi que les conseils de bibliothèques, les commissions de police et le personnel non enseignant des conseils scolaires. Le Conseil de direction de l'OMERS se compose de représentants des employeurs et des employés et a adopté comme politique interne d'indexation des prestations de retraite une formule de gains excédentaires. Le taux de base a été fixé à 6 %.

Le Conseil s'est fixé comme ligne de conduite d'accorder une augmentation d'au moins 60 % de l'IPC mais, si la caisse ne le permet pas, il examinera la possibilité d'un ajustement minimum à 60 % de l'IPC. Actuellement, le conseil ne souhaite pas recommander d'augmentations dépassant le taux d'inflation, car il désire plutôt mettre en banque ces gains supplémentaires comme caisse de secours pour les années où la formule ne permettra pas d'accorder d'augmentation adéquate.

Quatre autre régimes du secteur public, regroupant presque 100 000 membres[6], accordent des augmentations ponctuelles périodiques. Ce sont le régime de retraite de l'Hydro-Ontario, la Caisse de retraite des membres et des employés de la Commission des accidents du travail, le Régime de retraite des hôpitaux de l'Ontario et celui des collèges d'arts appliqués et de technologie.

IV L'INDEXATION DES PENSIONS PROFESSIONNELLES DANS D'AUTRES PAYS

Quelles dispositions a-t-on prises, dans d'autres pays, pour indexer les prestations des régimes de retraite professionnels? Mildred J. Morton, du service de Recherche de la bibliothèque du Parlement à Ottawa, qui a travaillé avec le groupe de travail fédéral sur les pensions de retraite en 1983, a préparé, à notre demande, un recensement de ce qui se fait dans plusieurs autres pays. Son étude approfondie des pratiques qui ont cours aux États-Unis, au Royaume-Uni, en Allemagne, en France et en Suède, se retrouve au tome 1 des Études de recherche.

La principale conclusion que nous avons tirée de son étude est que l'indexation des pensions des travailleurs est une pratique reconnue dans nombre de pays d'outre-mer. Dans trois des pays étudiés, à savoir la République fédérale d'Allemagne, la France et la Suède, les employeurs sont tenus d'indexer les prestations. En France, elles le sont en fonction des salaires et, dans les deux autres pays, en fonction des prix. Au Royaume-Uni, les employeurs qui n'ont pas adhéré aux régimes de retraite liés aux gains offerts par l'État, soit plus de 80% des entreprises d'au moins 100 travailleurs (mais seulement 18 % des petites entreprises), devront bientôt indexer la part de la prestation qui équivaut à la pension de l'État, jusqu'à un maximum de 3 % de l'augmentation des prix; le régime lui-même devra assumer les ajustements au-delà du 3 %. Le gouvernement du Royaume-Uni n'envisage pas d'imposer d'autre exigence. Aux États-Unis, il n'est pas obligatoire de protéger de l'inflation les prestations des régimes des employés; ajoutons que l'Administration et le Congrès n'envisagent même pas de mesure en ce sens.

Les politiques et les pratiques des divers pays en ce qui a trait à la protection contre l'inflation ne peuvent utilement nous aider à décider de ce

que nous devons faire en Ontario, à moins de les replacer en contexte. M^me^ Morton décrit dans son étude les principes de base du système de retraite de chaque pays et trace un bref historique de son évolution. Elle décrit les régimes de retraite de l'État, leurs prestations et leurs modalités de financement (dont une taxe sur les gains), les rapports entre les régimes de l'État et ceux des travailleurs et le type de réglementation et de financement des régimes professionnels. Elle brosse également un tableau des programmes de sécurité sociale et de leurs coûts, car les régimes de retraite n'en sont qu'un élément.

Dans les pays étudiés, les programmes publics favorables aux travailleurs s'accompagnent de dispositions contractuelles généreuses : ils ne s'y substituent pas. La République fédérale d'Allemagne (RFA), la France et la Suède possèdent les programmes publics de retraite les plus coûteux (tout comme leurs programmes de sécurité sociale), en partie parce que la structure des prestations des régimes est plus riche et aussi pour des raisons de démographie. En 1983, les dépenses au droit des pensions publiques en RFA et en France se sont élevées à plus de 12 % du PIB et, en Suède, un peu en deçà de 12 % du PIB. Dans chacun de ces pays, la plus grande partie ou la totalité de ces coûts est financée par un impôt sur les gains. Au Canada, par contre, où la population est beaucoup plus jeune et où les coûts immédiats sont inférieurs aux coûts à long terme, on n'a dépensé que 5 % du PIB pour les pensions publiques en 1983.[7] Néanmoins, en France et en Suède, les modalités des régimes contractuels sont fortement réglementées : le régime de retraite est obligatoire et les prestations sont ajustées annuellement. Bien que les régimes professionnels du secteur privé ne soient pas aussi réglementés en RFA, les employeurs sont tenus de redresser les prestations; précisons cependant qu'on a laissé aux tribunaux le soin de préciser la nature de cette exigence et que la santé financière de l'entreprise est à cet égard un facteur clé. Le financement des charges de pension des régimes publics et contractuels est une question très préoccupante dans tous ces pays, mais aucun, sauf peut-être le Royaume-Uni, n'envisage sérieusement une refonte de son système. Aucun, bien sûr, n'envisage l'abandon de sa politique actuelle d'ajustement des prestations. Examinons un peu la situation dans chaque pays étudié.

Chapitre 3 : Pratique actuelle

A Suède

En Suède, les régimes publics et professionnels de retraite forment un système intégré résolument orienté vers le remplacement d'une forte proportion du revenu de tous les salariés du secteur public ou du secteur privé, sans égard à leur niveau de rémunération. Les deux éléments du système intègrent un engagement à ajuster les prestations servies.

Le régime public compte deux niveaux : une prestation forfaitaire universelle de base pour tous les résidents de nationalité suédoise, et une prestation supplémentaire liée aux gains, à l'intention de tous les travailleurs résidents. Le travailleur célibataire qui prend sa retraite après une période active normale reçoit une pension qui remplace environ 65 % de la moyenne des gains des 15 meilleures années, tandis que le travailleur marié qui est le soutien de sa conjointe a droit à un remplacement d'environ 80 % de ses gains, jusqu'à concurrence d'un montant maximal qui, en 1986, correspondait à un peu plus du double du salaire moyen. Le montant de base, qui sert au calcul de la prestation initiale, et les rentes servies sont ajustés d'après l'augmentation des prix et l'indice général des prix à la consommation.

Les pensions professionnelles sont nées des conventions collectives entre les patrons et les syndicats. En vertu des conventions collectives, presque tous les employés sont protégés : en 1986, 90 % des travailleurs suédois l'étaient. Ces régimes sont conçus pour compléter les régimes publics. Les rentes servies sont ajustées annuellement d'après l'excédent des gains de la caisse d'assurance pertinente, la limite étant l'augmentation de l'indice des prix à la consommation.

B France

En France, comme en Suède, les régimes publics et professionnels de retraite sont intégrés. Le régime public doit générer une prestation égale à 50 % de la moyenne des gains des 10 meilleures années d'une carrière complète. Le plafond des gains se situe à environ 1,5 fois le salaire moyen; il existe une prestation minimale. Le plafond est corrigé en fonction des augmentations de

salaires, comme les rentes servies, et l'ajustement de celles-ci se fait à intervalles fixes, selon une formule prescrite par la Loi. Depuis 1974, les ajustements ont lieu deux fois l'an, pour compenser l'augmentation rapide des prix. De 1974 à 1984, époque où les prix ont triplé en France, le pouvoir d'achat réel de la rente moyenne a augmenté d'environ 20 %. Récemment, on a modifié la formule pour ralentir la hausse des ajustements.

Tout comme en Suède, les régimes professionnels de retraite, conçus pour compléter les régimes publics, sont issus des conventions collectives nationales. Les prestations ne sont pas calculées en pourcentage des gains mais, conjointement, les prestations publiques et celles des régimes professionnels remplacent environ 75 % des gains protégés. Tout comme dans le régime public, les rentes servies sont ajustées aux hausses salariales.

La France fait une réévaluation de ses généreux régimes publics et privés qui, ainsi que nous le mentionnions, remplacent peut-être 75 % des gains protégés. La situation financière du régime public est source de graves préoccupations. La situation des régimes professionnels est analogue. On a apporté des changements mineurs afin de réduire les frais en prestations. On a pris des mesures d'exception pour relever encore les taux de cotisation, qui augmentent constamment depuis le milieu des années 1970, pour regarnir les caisses des régimes grâce aux taxes. On a avancé divers projets de modifications plus permanentes des régimes de retraite; mais, le débat ne fait que commencer; la ligne de conduite est loin d'être formulée.

C Allemagne

L'Allemagne a un régime lié au revenu et régi par l'État. Depuis le début, un des principes essentiels de ce régime obligatoire est que les prestations de retraite et les gains sur lesquels se calculent les prestations initiales doivent être corrigés en fonction des augmentations de salaire. On pensait que les augmentations salariales, au fils des ans, permettraient aux travailleurs de toucher, à la retraite, une pension égale au moins à la moitié du salaire brut moyen des années antérieures immédiates : cet élément figure à la Loi. L'ajustement des prestations devait servir de mécanisme compensatoire pour

amortir les effets de la récession. Cependant, la récession persistante des années 1970, l'effectif réduit des travailleurs et l'augmentation des frais de pension ont obligé le gouvernement à modifier le régime. Entre 1978 et 1982, le mécanisme d'indexation a été suspendu en faveur d'ajustements ponctuels. En 1984, on modifiait la Loi afin d'éliminer la mention du taux de remplacement de 50 %. On a conservé le principe voulant que les prestations soient ajustées selon les augmentations de salaires; cependant, par décret administratif, les ajustements futurs devront être indexés au salaire net (moins l'impôt sur le revenu et les cotisations de sécurité sociale), plutôt que sur le salaire brut. On pense que cette mesure deviendra bientôt une disposition législative. Entre 1980 et 1896, la rente moyenne à la retraite se situait entre 44 % et 45 % des gains bruts en fin de carrière et entre 63 % et 65 % des gains nets fin de carrière (jusqu'à concurrence de la prestation maximale).

Comme au Canada, les régimes professionnels du secteur privé sont réglementés, mais non obligatoires. Environ la moitié seulement des travailleurs du secteur privé sont protégés. Les fonctionnaires ont des régimes de retraite professionnels. Dans le secteur privé, la protection diffère considérablement selon le sexe et selon que la personne travaille dans des entreprises petites ou moyennes (jusqu'à 500 travailleurs) ou de grandes sociétés. En outre, les régimes professionnels varient beaucoup sous le rapport des prestations. Leur nombre a augmenté rapidement au début des années 1970, lorsque la main-d'oeuvre était rare et les perspectives commerciales excellentes, mais cette tendance ne s'est pas maintenue et, ces dernières années, on n'admet plus de nouveaux participants ou encore, on autorise l'adhésion des nouvelles recrues, mais à des conditions moins favorables.

Dans ces régimes privés, les prestations doivent être ajustées périodiquement. Précisons, en paraphrasant l'article de loi pertinent, que les employeurs sont tenus, aux trois ans, d'étudier la possibilité d'ajuster les prestations. Ils doivent fonder leur décision sur des principes d'équité et tenir compte notamment des intérêts des pensionnés et de la situation économique de l'employeur. La formulation de cette disposition laisse sans réponse la plupart des points importants : l'indice à utiliser; si l'on peut accepter autre chose que l'indexation complète; si le choix du moyen de financement fait une différence (dans certains cas, les prestations sont garanties par des sociétés d'assurance),

si les augmentations de la pension statutaire influent sur la décision; qu'est-ce qui constitue la capacité de payer. En conséquence, toutes ces questions ont dû être tranchées par les tribunaux du travail.

Les tribunaux ont statué sur nombre de cas d'ajustement des prestations, mais pas toujours dans le même sens et, depuis 1986, la Loi semble s'orienter comme suit : l'entreprise financièrement en santé doit compenser entièrement la perte de pouvoir d'achat au cours des trois années précédentes, d'après l'indice du coût de la vie pour une famille à revenu moyen de quatre personnes. Les ajustements peuvent se limiter à l'augmentation du salaire moyen sur la même période, si cette hausse est moins élevée. L'augmentation de la pension statutaire ne peut servir à compenser l'ajustement du régime professionnel, même si le montant total du redressement dépasse le taux d'inflation. Les entreprises en difficultés financières peuvent accorder un ajustement moindre. Cette exigence s'applique à toutes les prestations, sans égard au mode de financement, y compris les rentes d'assurance. Cependant, on constate que nombre d'entreprises ne se sont pas encore conformées à cette exigence, particulièrement les plus petites.

D Royaume-Uni

La législation des régimes de retraite au Royaume-Uni a subi nombre de transformations depuis l'adoption en 1986 de la National Insurance Act. Le plan gouvernemental actuel de réforme de la sécurité sociale prévoit d'autres modifications. Ces changements sont l'indice d'un manque de consensus sur le rôle de l'État dans les régimes de retraite.

Les prestations de l'État ne sont qu'un des éléments d'un régime contributif national d'assurance. Les autres prestations, aussi liées à l'emploi, couvrent (en partie) le manque à gagner découlant de la maternité, de la maladie, de l'invalidité et du chômage. Le régime de retraite a deux volets : une prestation forfaitaire de base et une prestation liée aux gains.

La prestation forfaitaire fait partie du régime d'assurance depuis le commencement et vise à offrir un revenu de soutien à un niveau de subsistance. La valeur réelle des prestations a augmenté avec le temps, mais

le montant actuel demeure modeste. En 1985-1986, la pension de base était de 35,80 £ par semaine (1 862 £ ou 3 550 $ par an).

Les prestations liées aux gains existent depuis 1961 et ont été maintes fois la cible des gouvernements Travaillistes, qui souhaitaient améliorer le régime lié aux gains, et des Conservateurs, qui voulaient l'éliminer. Le point central du litige à ce propos vient d'une divergence de point de vue sur la responsabilité de l'État en matière de remplacement du revenu à la retraite.

L'actuel régime gouvernemental de retraite lié aux gains (State Earnings-Related Pension Scheme ou SERPS) est entré en vigueur en 1978 et atteindra son rythme de croisière en 1988. Il est conçu pour remplacer le quart des gains totaux admissibles et réévalués (ajustés) des vingt meilleures années. Les gains admissibles sont ceux qui se situent entre le montant forfaitaire de prestation et un maximum. Les gains sont réévalués selon l'évolution du salaire moyen. Dans un livre vert publié en juin 1985, le gouvernement de M^me^ Thatcher déclarait son intention de remplacer l'actuel régime lié aux gains par des régimes privés obligatoires, à cotisations fixées d'avance. À la suite d'une consultation publique, le gouvernement a changé d'avis. Dans un livre blanc publié en décembre 1985, il communiquait sa décision de conserver le régime lié aux gains, mais en réduisant la formule de calcul des prestations.

Quand le SERPS aura pris son rythme de croisière, la pension de retraite publique (y compris la pension forfaitaire) se situera aux environs de 50 % des gains ultimes pour les employés célibataires les moins bien rémunérés, jusqu'à 33 % des gains ultimes, environ, pour les célibataires les mieux rémunérés (conditions de 1985).

Une des caractéristiques importantes, et pour le moins inhabituelle, du SERPS et du régime précédent est que les employeurs peuvent ne pas y participer, si les prestations de leur régime professionnel sont au moins équivalentes à celles du régime de l'État. En retour, les employeurs et les employés bénéficient d'un taux réduit sur la partie des gains admissibles de leurs cotisations au régime national d'assurance. En d'autres termes, les régimes professionnels britanniques viennent non seulement completer le régime de l'État, mais peuvent aussi le remplacer : l'État et l'entreprise privée sont considérés comme responsables d'un montant minimum de remplacement du revenu.

Cette possibilité de non-participation semble avoir orienté la politique de réglementation des régimes professionnels principalement vers des mesures visant à garantir que le conception des régimes répond aux critères, à savoir fournir des prestations au moins équivalentes à celles du SERPS. Jusqu'à maintenant, la réglementation a été très stricte. En conséquence, la non-participation se retrouve surtout dans les grands régimes, mais elle n'est pas rare dans les régimes plus modestes : selon le sondage de 1983 du Government Actuary, 83 % des régimes d'au moins 100 participants étaient impartis.

C'est dans ce contexte qu'il faut comprendre la politique gouvernementale de protection des régimes professionnels contre l'inflation. La protection de la valeur réelle des prestations de retraite de l'État a toujours été une priorité des gouvernements, tant Travaillistes que Conservateurs. Le redressement automatique des prestations remonte à 1973. L'inflation aiguë des années 1970 a incité les deux partis à modifier la formule d'ajustement pour réduire les coûts; néanmoins, le principe demeure. Conformément à la règle voulant que les régimes professionnels garantissent aussi une prestation minimale liée aux gains, cette partie de la prestation qui correspond à la rente SERPS, la «pension minimum garantie», (PMG) doit être indexée. Cependant, sous la loi actuelle, l'employeur n'est pas tenu d'indexer la PMG d'une rente servie; c'est le SERPS qui en assume le coût. (Ainsi, les employés d'une firme qui s'est retirée du régime ont encore droit aux prestations du SERPS). Les propositions du livre blanc de 1985 pourraient changer cela : les employeurs auraient la responsabilité d'indexer les rentes PMG servies jusqu'à 3 % par an. Le SERPS paierait la différence entre l'augmentation réelle de l'indice des prix et la limite de l'employeur. Le rabais sur les cotisations à l'assurance nationale serait ajusté pour tenir compte de frais supplémentaires occasionnés à l'employeur par l'obligation d'indexer la PMG.

Jusqu'en 1986, la PMG était la seule indexation obligatoire des prestations des régimes professionnels. Depuis le 1er janvier 1986, dans le cadre des projets du gouvernement pour rendre les pensions de retraite plus facilement transférables, les prestations acquises laissées dans un régime professionnel par les employés qui prennent leur retraite doivent être ajustées selon un taux de 5 % par an ou l'augmentation de l'indice des prix, à l'éventualité la moins coûteuse.

Chapitre 3 : Pratique actuelle

Pour le moment, le gouvernement britannique actuel n'envisage pas d'autre mesure de réglementation de l'indexation. L'objet premier des propositions formulées récemment sur la réforme des régimes de retraite, notamment les régimes professionnels, est de faire passer de l'État à l'entreprise privé la responsabilité du remplacement des gains. Le gouvernement a décidé de conserver le SERPS. Cependant, d'autres propositions du livre blanc de 1985 visent à favoriser l'expansion des régimes professionnels à cotisations fixées d'avance et des dispositions personnelles d'épargne-retraite (analogues aux REER) qui, pour la première fois pourraient se dissocier du SERPS. Pour compléter ces mesures, on simplifierait les exigences de non-participation des régimes.

Bien que le gouvernement n'ait pas rendu obligatoire la protection contre l'inflation dans les régimes professionnels, l'adoption volontaire de mécanismes d'indexation des prestations est devenue courante et a changé considérablement. Dans le rapport du Government Actuary pour 1979, on remarque que, dans la période visée, environ 75 % des rentes en vigueur dans les régimes professionnels privés ont reçu une augmentation. Le cinquième seulement des rentes du secteur privé ont été relevées en vertu de dispositions contractuelles; dans la presque totalité des cas, l'augmentation promise était de 3 % par an. Le rapport le plus récent (de 1981-1982 au début de 1984) semble indiquer que les employeurs sont plus disposés à conclure des ententes contractuelles et tendent à accorder des augmentations qui compensent et même dépassent la hausse des prix. Le tiers des régimes ont été indexés selon les règles prévues. Un peu plus de la moitié des rentes de ces régimes ont reçu une augmentation ponctuelle supplémentaire qui, dans la grande majorité des cas, portait l'augmentation totale à 5 %, voire davantage dans certains cas. Des 46 % des pensions qui ont reçu des ajustements ponctuels, la plupart ont également été relevées de 5 % ou davantage. L'augmentation moyenne des pensions dans la période (où les pensions de retraite ont été relevées) était de 4,9 % et la hausse moyenne des prix au détail, de 5 %.

Le facteur qui pourrait bien être lié à cette amélioration des dispositions volontaires de protection-inflation est l'existence d'excédents dans les régimes et la taxe imposée aux retraits d'excédents. Par le passé, le ministère du Revenu intérieur (Inland Revenue) empêchait les employeurs de retirer

l'excédent tant qu'ils n'avaient pas épuisé les autres moyens de le réduire, par exemple des congés de cotisation, l'octroi de congés de cotisation aux employés, l'amélioration des prestations, etc. À remarquer que la Finance Act de 1986 a quelque peu modifié la situation. Désormais, les retraits ne sont plus un dernier recours, mais ils font l'objet d'une nouvelle taxe de 40 %.

E États-Unis

Aux États-Unis, l'orientation de la politique des pensions n'a pas vraiment changé depuis l'instauration, en 1935, du régime public Old Age and Survivors Insurance. Comme à l'époque, ce régime public garantit au salarié moyen un niveau minimal de prestations. On s'attend que les régimes professionnels et l'épargne-retraite viendront compléter les prestations du régime public. L'orientation est, depuis longtemps, de protéger le pouvoir d'achat que confèrent les prestations du régime public. Entre 1954 et 1974, les prestations ont subi une série d'ajustements ponctuels, tout comme les plafonds de gains servant à leur calcul. À la fin des années 1960 et au début des années 1970, ces ajustements ont dépassé la hausse du coût de la vie et visaient évidemment à faire en sorte que les prestations rattrapent les augmentations salariales.

Le régime public protège maintenant la plupart des travailleurs états-uniens. Le programme vise le remplacement de la partie admissible et indexée de la moyenne des gains en carrière selon un échelle graduée, de sorte que le taux de remplacement des gains faibles soit supérieur à celui des gains plus élevés (et protégés). Le plafond des gains est corrigé annuellement en fonction des hausses salariales. Les gains eux-mêmes sont indexés selon les augmentations de salaires. En 1987, le plafond des gains est de 43 800 $ US. La prestation mensuelle maximale d'un célibataire prenant sa retraite en 1987 est de 789 $ (9 468 $ par an) et, pour un travailleur marié avec conjoint admissible, de 1 184 $ (14 208 $ par an). En décembre 1986, la prestation mensuelle moyenne versée au travailleur retraité était de 482 $ (célibataire) et de 832 $ (marié).

Par suite des amendements apportés en 1977, la formule de calcul des prestations a été modifiée pour réduire graduellement le taux de remplacement,

qui a atteint un sommet en 1981 : les prestations remplaçaient 54 % des gains moyens. En vertu de la loi en vigueur, le taux de remplacement à longue échéance pour une personne prenant sa retraite à l'âge normal (67 ans) sera, selon les gains, de 53 % (faible revenu), de 42 % (revenu moyen) et de 28 % (revenu élevé).

Les régimes de retraite professionnels devaient jouer un rôle important dans le système de pension de retraite, mais il semble que le gouvernement ait été peu enclin à préciser l'orientation des régimes professionnels et encore moins à les rendre obligatoires. La loi actuelle des pension a été présentée au Congrès vers la fin des années 1960 pour réagir à certains cas de prestations perdues à cause de faillites, de fusions ou de tractations frauduleuses. Le projet de loi a suscité l'opposition de nombre d'intérêts financiers et ce n'est qu'en 1974 qu'on adoptait l'Employee Retirement Income Security Act (ERISA). L'ERISA impose des normes minimales de financement des régimes et des règles de conduite à ceux qui doivent administrer les fonds. La Loi crée un programme garantissant le versement des prestations, si le régime prend fin ou que l'employeur devient insolvable. La Loi prescrit également les normes minimales touchant l'admissibilité, l'acquisition des droits et les prestations aux survivants. Elle ne comporte pas de disposition de protection obligatoire ou de protection contre l'inflation. La protection-inflation des rentes servies au moyen d'augmentations ponctuelles est laissée à la discrétion des employeurs. Une des principales raisons pour lesquelles la protection-inflation suscite si peu de débat aux États-Unis est qu'on a accordé plus de priorité à la prestation, par l'employeur, de soins de santé aux pensionnés.

NOTES

1. Propositions de l'Ontario pour la réforme des pensions (1984), Toronto, Imprimeur de la Reine pour l'Ontario, p. 37.

2. Association des administrateurs de régimes supplémentaires de rentes, mémoire au comité des affaires générales du gouvernement sur le projet de loi 170, le 14 avril 1987.

3. Towers, Perrin, Forster and Crosby, mémoire présenté au Groupe d'étude de la protection des régimes de retraite des salaires contre l'inflation, mai 1987.

4. Laurence E. Coward, Study on Private and Public Sector Interpretation of Pension Escalation Issues, octobre 1983, p. 11.

5. Mémoire de la firme Hewitt Associates au Groupe d'étude de la protection des régimes de retraite des salaires contre l'inflation, juin 1987.

6. Une analyse des régimes du secteur public en Ontario figure dans le rapport que doit publier le Groupe d'étude sur l'investissement des caisses de retraite du secteur public.

7. Robert Holzmann, «Retraites : comment mieux répartir la charge?», L'Observateur de l'OCDE, n° 138, janvier 1986, cité dans le document de Mildred J. Morton intitulé «Pension Benefits and their Adjustment, the Experience in Five Countries», qui figure au tome 2 des Études de recherche.

TABLEAU 3.1

RÉGIMES DE RETRAITE ET PARTICIPANTS DE L'ONTARIO

Indexation automatique des pensions, par secteur, 1985

Disposition d'indexation	Secteur public				Secteur privé				L'un et l'autre			
	Régimes		Participants		Régimes		Participants		Régimes		Participants	
	Nbre	%	Nbre	%	Nbre	%	Nbre	%	Nbre	%	Nbre	%
Indice des prix à la consommation et maximum annuel de :												
Moins de 2 %												
2,0 - 2,9 %												
3,0 - 3,9 %	2	1,2	1 919	0,3	28	0,3	5 405	0,5	30	0,3	7 324	0,4
4,0 - 5,9 %	3	1,9	341	--	85	0,9	2 527	0,2	88	0,9	2 868	0,2
6,0 - 7,9 %	--	--	--	--	4	--	69	--	4	--	69	--
8,0 - 9,9 %	3	1,9	211 928	30,9	4	--	6	--	7	0,1	211 934	11,7
10 et plus	--	--	--	--	2	--	2 588	0,2	2	--	2 588	0,1
Sans maximum	7	4,3	166 163	24,3	143	1,4	1 920	0,2	150	1,5	168 083	9,3
Indice des salaires	--	--	--	--	5	0,1	164	--	5	--	164	--
Autre	2	1,2	51	--	59	0,6	6 511	0,6	61	0,6	6 562	0,4
Total à disposition	19	11,8	384 865	56,2	356	3,6	60 458	5,3	375	3,7	445 323	24,5
Sans Disposition	142	88,2	299 918	43,8	9 641	96,4	1 071 514	94,7	9 783	96,3	1 371 432	75,5
Total	161	100,0	684 783	100,0	9 997	100,0	1 131 972	100,0	10 158	100,0	1 816 755	100,0

SOURCE : Statistique Canada, Division du travail (1985).

CHAPITRE 4

Études récentes

La question des régimes de retraite fait partie des priorités politiques et sociales du Canada depuis un siècle. La décennie précédente a été particulièrement riche en propositions de réformes de toutes sortes. Dès la fin des années 1970, divers gouvernements et organismes privés ont entrepris de nombreuses études, dont nous traiterons en ordre chronologique au cours du chapitre. Dans les régimes privés de retraite, l'acquisition des droits par anticipation, le gel des cotisations, une meilleure transférabilité, les dispositions relatives au conjoint survivant et la règle de quote-part de l'employeur figurent parmi les réformes issues de cette initiative. Comme nous l'avons mentionné dans l'introduction, la Loi de 1987 sur les régimes de retraite en Ontario incorpore ces recommandations de réforme. En outre, tant les partisans de la réforme que les gouvernements ont fait un effort concerté de promotion d'une législation uniforme des régimes de retraite de l'ensemble du pays.

La protection des régimes professionnels contre l'inflation était abondamment traitée dans ces rapports, même si aucun ne portait avant tout sur cette question. Au contraire des autres propositions de réforme, aucun consensus ne se dégageait en matière de réforme des programmes de protection des rentes servies contre l'inflation; le Canada n'a encore à cet égard aucun régime obligatoire régi par la Loi. En vertu de l'article 54 de la Loi de 1987 sur les régimes de retraite, l'Ontario s'est engagée en principe à l'égard de la protection contre l'inflation, tandis que le gouvernement fédéral, dans la Loi de 1985 sur les normes de prestation de pension, stipule que si le parrain du régime incorpore l'indexation automatique d'une prestation différée, il n'est pas lié à la règle de la quote-part patronale à cette prestation (l'employeur n'est pas tenu d'avoir payé au moins la moitié des prestations). La Loi fédérale stipule ceci :

> 21.(5) Le paragraphe (2) [règle de la quote-part] ne s'applique pas dans le cas où un régime à prestations déterminées prévoit l'indexation annuelle d'une prestation de pension différée, calculée selon l'une ou l'autre des formules suivantes, jusqu'au début du service de celle-ci :
>
> (a) une augmentation d'au moins soixante-quinze pour cent de l'augmentation annuelle de l'indice des prix à la consommation moins un pour cent;
>
> (b) toute autre formule qui, de l'avis du surintendant, accorderait une protection moyenne équivalant à celle visées à l'alinéa a).

La Nouvelle-Écosse s'est aussi engagée à protéger les prestations différées. L'Article 17 de la loi sur les prestations de retraite de la province rend obligatoire l'indexation automatique des prestations des titulaires de rentes à dévolution différée, mais la formule reste à prescrire.

Dans le présent chapitre, nous examinerons les arguments et recommandations qui touchent la protection-inflation, dans ces études antérieures, notamment dans les documents du gouvernement de l'Ontario et du fédéral qui, en règle générale, ont orienté le débat national. La hausse de popularité de la méthode des gains excédentaires se termine aux environs de 1982, après quoi les formules liées à l'IPC ont pris le dessus.

I LE COMITÉ «COFIRENTES +»

La première grande étude de réforme des régimes de retraite est attribuable au Comité d'étude sur le financement du régime de rentes du Québec et sur les régimes supplémentaires des rentes, encore appelé «Comité Cofirentes +», créé par décret du conseil du gouvernement du Québec en 1976. Le mandat du Comité était d'examiner le financement des régimes de retraite et les moyens d'accorder une meilleure sécurité financière aux personnes âgées.

Selon le rapport du Comité, le facteur qui a le plus marqué les résultats des régimes à prestations déterminées depuis quelques décennies est évidemment le taux d'intérêt sur les investissements. La hausse des taux d'intérêt a été suivie par l'augmentation des gains de placement; on a donc relevé les hypothèses fondées sur le taux d'escompte afin de mieux suivre le rendement

plus élevé des placements : les régimes faisaient état d'excédents plus importants, d'où une baisse de taux des cotisations à venir. Le Comité s'est interrogé sur le bien-fondé de l'utilisation de cet excédent par les employeurs, soit par des retraits, soit par un abaissement des cotisations futures et, dans certains cas, dérivé des cotisations des employés. Il a formulé la proposition suivante :

> Si l'excédent provenant des intérêts était automatiquement utilisé pour augmenter les rentes à prestations déterminées, que ce soit les rentes différées ou les rentes servies, il se produirait une certaine indexation de ces pensions car, sur une période déterminée, le rendement des intérêts peut être considéré comme équivalent au taux réel augmenté du taux d'inflation.

Selon le rapport, si les prestations de retraite étaient ajustées au moyen des gains dus à l'inflation, les pensions le seraient «de-facto». Les gains excédentaires de placements résultant du rendement des régimes au-delà des niveaux prévus ou des changements dans les taux d'évaluation serviraient à relever les prestations de retraite. Le Comité souhaitait également que la Régie des rentes du Québec fixe un taux maximal d'intérêt sur le financement des prestations futures. Ainsi commençait à émerger, dans le rapport Cofirentes +, une méthode de protection-inflation selon la formule des gains excédentaires. Cette émergence se retrouvait à d'autres paliers.

II RETRAITE SANS DOULEUR

Le gouvernement fédéral a, dans plusieurs études, reconnu le problème que représente l'inflation pour les pensionnés. Un Comité sénatorial spécial présidé par David Croll reconnaissait, dans un rapport publié en 1979 et intitulé la Retraite sans douleur, le problème que représentait l'inflation pour les personnes à revenu fixe, plus précisément l'érosion du pouvoir d'achat après la retraite et des crédits préretraite dans certains types de régimes, habituellement de reconstitution de carrière. Constatant la répugnance des employeurs privés à indexer les régimes de retraite, le Comité recommandait ceci : «il faut donc trouver de nouvelles solutions afin de protéger les pensionnés des ravages

de l'inflation». Cependant, le Comité s'est contenté de recommander l'élargissement du RPC, seule solution fructueuse capable de mieux protéger les pensionnés de l'inflation.

III PERSPECTIVES 2030

Un autre organisme reconnaissait lui aussi le problème de l'inflation. Il s'agit du Conseil économique du Canada, qui publiait en 1979 son étude «Perspectives 2030. L'avenir des régimes de retraite». Le CEC en arrivait à la conclusion que les «lacunes du système actuel ne peuvent être éliminées par l'industrie seule, mais le gouvernement peut y parvenir, au besoin avec l'industrie». Le Conseil recommandait donc au fédéral de se préparer à vendre des rentes indexées aux régimes répondant à certaines normes et aux personnes encaissant leur REER au moment de leur retraite car, puisque la base d'imposition du gouvernement tend à augmenter avec l'inflation, ces revenus devraient servir à souscrire le risque de la protection-inflation.

Comme solution de rechange aux rentes gouvernementales indexées d'après l'inflation, le CEC a suggéré au gouvernement d'accorder une assurance contre les risques dus à l'inflation, aux promoteurs offrant des prestations indexées. La proposition a été jugée intéressante à étudier, car elle permettrait aux institutions privés de préparer des instruments indexés.

IV LE RAPPORT LAZAR

L'étude fédérale la plus vaste est celle du Groupe d'étude fédéral sur la politique de revenus de retraite, sous la direction de Harvey Lazar. Publié en 1980, le Rapport Lazar acceptait le problème de l'inflation tel que décrit dans les études antérieures, mais allait plus loin : il a tracé les solutions possibles.

Le rapport contenait six solutions éventuelles de protection-inflation. Les deux premières se fondaient sur les gains excédentaires. Dans chacune, la différence entre le taux réel de rendement (taux de base) et le taux nominal (taux directeur) et sa composante inflationniste représentait le degré d'indexa-

tion des pensions. Les deux solutions différaient sous le rapport de la caisse déterminant le taux directeur, à taux de base égal : dans la première, les gains excédentaires de la caisse de chaque régime individuel constitueraient le guide d'inflation, tandis que dans la deuxième, on utiliserait les gains excédentaires d'un portefeuille directeur externe pour fixer le niveau d'ajustement-inflation des caisses des régimes individuels.

Dans la troisième solution, l'indexation à l'IPC comporterait un mécanisme gouvernemental de stabilisation auquel les employeurs pourraient participer pour stabiliser les gains de leurs caisses de retraite. Les crédits pourraient se déplacer entre la caisse privée et l'institution gouvernementale; le sens du déplacement dépendrait si le taux de rendement d'une année donnée (repère) est plus élevé ou plus bas que le taux de rendement à long terme ou normalisé. Dans la quatrième solution, il est question de rentes indexées commercialisées par les sociétés d'assurance, le gouvernement souscrivant le risque. Dans les solutions 3 et 4, les régimes devraient théoriquement s'autofinancer, car le gouvernement percevrait les excédents et paierait les déficits; à longue échéance, excédent et déficit devraient s'équilibrer.

La cinquième solution est celle des obligations indexées. L'achat d'obligations indexées permettrait aux employeurs d'éliminer leurs risques d'investissement, mais le Groupe d'étude concluait que l'effet net de la vente de ces obligations sur le marché des capitaux était incertain et que leur rendement actuel ailleurs «ne se distinguait pas» des autres obligations.

Dans la sixième solution, l'indexation serait obligatoire, mais on autoriserait l'amortissement du passif (créé dans un programme de protection-inflation) sur un délai plus long que les 15 ans habituels. Cependant, cette solution ne réduirait pas l'incertitude des coûts pour les promoteurs et leur imposerait tout le risque des mesures d'indexation. Les auteurs du rapport concluaient que cette dernière solution pourrait faire partie d'un programme plus vaste mais que, en elle-même, elle ne constituait pas un moyen suffisant.

Le comité n'a pas accordé de préférence à l'une des six solutions, bien qu'il ait éliminé celle des obligations indexées, en raison de leur effet incertain sur l'économie et sur les marchés financiers.

V LE RAPPORT HALEY

La première grande étude ontarienne de réforme des pensions offrait une solution différente. La Commission royale d'enquête sur le statut des pensions en Ontario, présidée par Donna Haley, publiait en 1980 son Rapport qui, comme le Rapport Lazar, était une étude approfondie en dix tomes.

Au chapitre 10 du tome II du rapport Haley, on retrouve les conclusions unanimes des commissaires sur «l'indexation». La Commission concluait d'abord que les programmes gouvernementaux comme le PSV, le SRG et le RPC «doivent demeurer entièrement indexés à l'Indice des prix à la consommation afin d'offrir une protection de base contre les pertes dues à l'inflation». Ensuite, l'employeur n'a «aucune obligation légale ou morale, inhérente à la nature d'un régime, de veiller à ce que les pensions soient protégées contre l'inflation, avant ou après la retraite». En outre, «le gouvernement ne doit pas légiférer pour obliger les employeurs qui offrent des régimes de retraite à fournir quelque protection que ce soit contre l'inflation.» De plus, il faudrait laisser au mécanisme de négociation collective le soin de déterminer le degré de protection à garantir, et enfin, le financement de tous les types de mesures de protection-inflation dans les régimes publics et privés doit être réglementé par la Commission des régimes de retraite de l'Ontario «de manière que les prestations de retraite de base ne soient aucunement minées.»

À la lumière de ces conclusions, la Commission a rejeté toutes les propositions d'indexation obligatoire, d'obligations indexées et d'assurance gouvernementale contre l'inflation décrites au Rapport Lazar. Au lieu de cela, elle a proposé d'utiliser les crédits d'impôt-inflation pour compenser la perte de pouvoir d'achat découlant de l'inflation. Le crédit d'impôt-inflation du contribuable serait égal au taux d'inflation, multiplié par un niveau de revenu prédéterminé qui, selon la recommandation de la Commission, devrait équivaloir à deux fois le total du PSV et du maximum RPC. Selon les auteurs du rapport, ce programme protégerait tous les retraités, et non simplement ceux qui ont un régime privé. Il inciterait les citoyens à économiser, car la valeur de leurs économies serait désormais protégée de l'inflation, grâce au crédit d'impôt. Le système aurait une certaine souplesse quant au degré et à l'échéancement de la protection et, selon le rapport, serait facile à administrer.

La Commission y voyait une façon raisonnable d'aborder le problème de l'inflation, car cette solution offrait une certaine protection des pensions, tout en permettant de concentrer les ressources de réforme sur des problèmes plus graves touchant les pensions de base, par exemple l'aménagement d'une couverture plus complète.

VI LA PROPOSITION DE L'ACOCRR

En mai 1982, l'Association canadienne des organismes de contrôle des régimes de retraite (ACOCRR) publiait son «Consensus for Pension Reform». Comme nous le mentionnions dans l'introduction, les représentants de l'Ontario et du fédéral ont joué un rôle clé dans ces discussions. Parmi les propositions de réforme des organismes de contrôle figurait la recommandation voulant que les rentes privées soient indexées par la méthode de l'intérêt excédentaire.

Cependant, les auteurs du rapport allaient plus loin, précisant que le taux de base ou taux réel de rendement devait être fixé à 3,5 % et que le taux directeur soit le taux moyen d'intérêt payé, les cinq années précédentes, sur les obligations à long terme du gouvernement fédéral. Selon le document, ce taux directeur serait précis, facile à établir, uniforme et raisonnablement actuel. Et puisque le taux directeur est lié au climat économique général et non à quelque caisse particulière, la méthode devrait, selon l'ACOCRR, donner un facteur d'ajustement relativement stable.

La proposition comportait des dispositions transitoires sur les prestations découlant du service antérieur à l'entrée en vigueur de la réforme. La formule transitoire serait la différence entre le taux directeur et un taux de base modifié fixé à 7 %. La justification de ce taux de base modifié était d'établir un juste milieu entre une proposition entrant lentement en vigueur sur une longue période et une autre, rétroactive à 3,5 %, susceptible de créer un passif non capitalisé considérable chez les promoteurs, si elle était appliquée immédiatement.

Les dispositions de protection-inflation ne s'appliqueraient pas aux régimes à cotisations fixées d'avance en service ou actifs pendant la période d'accumulation. Cependant, dans les futurs régimes de ce type, les participants

devraient acquérir une rente progressive, mais pourraient se prévaloir d'un privilège de non-participation et acquérir une rente fixe.

VII LE LIVRE VERT

À l'origine, le gouvernement fédéral et celui de l'Ontario ont, dans une certaine mesure, accepté la formule des gains excédentaires. Dans son livre vert intitulé «De meilleures pensions pour les Canadiens» et publié en 1982, le gouvernement fédéral précisait favoriser la mise en place, dans les régimes professionnels, d'une certaine forme de protection-inflation automatique, équitable tant pour les employés que pour les employeurs et garantissant aux pensionnés un niveau raisonnable de protection. Au-delà de cet énoncé de principe, le gouvernement n'a guère fait plus, dans son livre vert, que de reconnaître que la proposition de l'ACOCRR avait plusieurs «qualités intéressantes»; il y évaluait la proposition de l'ACOCRR touchant un taux de base de 3,5 % et un taux de base modifié de 7 % pour les prestations acquises avant la date d'entrée en vigueur de la réforme, ainsi que les questions connexes comme le plafonnement, les taux directeurs de remplacement dans une formule d'intérêt excédentaire, et les obligations indexées comme moyen de protéger les promoteurs contre les risques indésirables.

L'étude comportait une analyse des coûts de la réforme des régimes professionnels, la protection-inflation constituant la plus grande partie des hausses de coût prévues. En règle générale, le coût de la réforme des pensions était évalué à 1,5 à 2,5 % de la rémunération admissible, soit environ 1 % du revenu total de la main-d'oeuvre dans l'économie. Ces études de coûts présupposaient certaines hausses de l'inflation. Dans l'hypothèse d'une inflation nulle et sans indexation, l'augmentation à long terme du coût des pensions était, en fait, supérieure à la hausse en cas d'inflation positive avec régime d'indexation.

VIII ONTARIO SELECT COMMITTEE

L'Ontario Select Committee on Pensions, comité législatif spécial créé pour examiner les propositions du Rapport Haley, a donné plus de poids à la formule des gains excédentaires. Ce comité spécial publiait en 1981 un rapport provisoire où il exprimait des doutes sur la formule des crédits d'impôt avancée dans le Rapport Haley. Ces critiques découlaient de la «nature cumulative du crédit d'impôt et des problèmes liés au contrôle des coûts. La taille éventuelle du crédit pourrait dépasser les prestations RPC en deçà d'un certain nombre d'années». Le comité s'est donc prononcé en faveur d'une formule de gains excédentaires. Dans son rapport définitif de 1982, il confirmait la désirabilité de la formule des gains excédentaires pour les retraités et les bénéficiaires de rentes différées et demandait à la Commission des régimes de retraite de l'Ontario de préparer la législation appropriée et d'introduire les mécanismes d'application pertinents. La proposition Haley (le système de crédits d'impôt) n'a pas été sérieusement envisagée en Ontario depuis 1982.

C'était là le sommet de l'acceptation de la formule des gains excédentaires. Une autre étude gouvernementale, de la commission des pensions du Manitoba [Proposal for Amendments to the Pension Benefits Act, 1983], appuyait la formule de l'ACOCRR. En Nouvelle-Écosse, la commission royale des pensions [Report of the Nova Scotia Royal Commission on Pensions, 1983] concluait que la formule des gains excédentaires, malgré ses difficultés inhérentes, pourrait s'avérer à un moyen raisonnable de protection contre l'inflation et qu'il fallait approfondir la question. Dans un document d'orientation publié par la Colombie-Britannique [Developing a Pension Policy for the Future, 1982], on examine diverses possibilités de régler les problèmes dus à l'inflation, notamment la formule des gains excédentaires, les crédits d'impôt liés à l'inflation et des formules liées à l'IPC.

IX COMITÉ DES AFFAIRES SUR LA POLITIQUE DES RÉGIMES DE RETRAITE

Des critiques fondamentales sur la formule des gains excédentaires commençaient à surgir, particulièrement de la part de groupes d'étude du secteur

privé. Le Comité des affaires sur la politique des régimes de retraite (CAPRR) représentait treize associations professionnelles et d'affaires. Son étude, publiée en 1983, est une réaction du secteur des affaires aux projets de réforme du système de pensions, particulièrement ceux du livre vert. Le Comité a préparé un résumé des conclusions de son rapport, pour un mémoire au Groupe d'étude parlementaire sur la réforme des pensions présidé par Douglas Frith (voir plus loin).

Le CAPRR a manifesté son opposition aux programmes obligatoires de protection-inflation, particulièrement à la formule des gains excédentaires du livre vert fédéral. Pour ce qui est de la protection-inflation en général, le CAPRR estimait que «le moyen le plus efficace de protéger les pensionnés contre l'inflation est de réduire l'inflation elle-même.» Le CAPRR précisait que les petits salariés sont à l'abri de l'inflation grâce aux programmes fédéraux obligatoires. Les salariés moyens conserveraient quand même une protection relativement adéquate en raison de ces mêmes programmes fédéraux, qui forment le principal de leur revenu de retraite, même sans augmentation ponctuelle volontaire et, en cas d'augmentations ponctuelles, les salariés moyens seraient dans une situation encore plus sûre.

Le CAPRR avait plusieurs raisons de s'opposer à la formule des gains excédentaires car, selon lui, la méthode du taux directeur moins le taux de base ne suivrait pas de près le taux d'inflation et serait difficile à expliquer aux employés. Dans son étude des marchés de capitaux, le Groupe concluait à l'impossibilité de mettre au point un portefeuille immunisant un régime contre l'inflation. Dans son étude de coûts, il prévoyait que le coût de la protection-inflation serait plus élevé que l'estimation établie dans le livre vert. Et ces coûts estimatifs seraient extrêmement sensibles au taux d'inflation. Enfin, le CAPRR s'opposait aussi fortement à tout élément de rétroactivité.

X CONSEIL ÉCONOMIQUE DE L'ONTARIO

Une autre analyse approfondie, mais sans étude de coûts, est celle présentée par le Conseil économique de l'Ontario (CEO) dans un document d'orientation

«Pensions Today and Tomorrow» publié en 1983 et suivi un an plus tard d'études de fond.

Le CEO en arrivait à la conclusion que l'inflation pouvait «miner considérablement la valeur réelle des régimes de retraite» et que «la non-indexation des pensions, combinée à des prestations de survivant inadéquates, avait probablement augmenté l'incidence de la pauvreté chez les femmes âgées», mais il n'acceptait pas intégralement la formule des gains excédentaires du livre vert comme la meilleure solution. La proposition du livre vert, plus particulièrement son taux directeur fondé sur un portefeuille d'obligations gouvernementales à long terme, était, selon le CEO, «piteusement inadéquate» en raison du rapport inverse entre les taux d'intérêt et le prix des obligations. Ainsi, si un gestionnaire de caisse de retraite conservait en actif de caisse le portefeuille repère et que le taux d'inflation augmentait (et si on haussait la pension en fonction de la formule), la valeur réelle de l'actif de la caisse, donc le prix des obligations, tomberait, car les obligations, dont le taux d'intérêt est inférieur à celui du marché, devraient être vendues sous leur valeur nominale. Le gestionnaire de la caisse ne pourrait réduire les risques du régime par ce portefeuille.

Le Conseil a recommandé un autre portefeuille repère, présenté par le Professeur James Pesando et composé de bons du Trésor et d'obligations à court terme, qui pourrait être une réserve standard plus appropriée. Ce portefeuille permettrait non seulement de suivre de plus près le taux d'inflation, mais aussi de réduire au minimum les pertes ou gains éventuels de capital, du fait qu'il s'agit d'obligations à court terme. Ainsi, le gestionnaire de caisse de retraite pourrait facilement conserver le portefeuille repère pour réduire les risques du régime. Cependant, l'utilisation de ce portefeuille entraînerait probablement un léger déclin du pouvoir d'achat réel, comparativement au portefeuille repère décrit au livre vert, car le taux réel de rendement à long terme est plus faible sur les obligations à court terme et les bons du trésor que sur les obligations gouvernementales à long terme. Par contre, faisait-on remarquer dans le document, cette diminution est peut-être souhaitable, voir optimale, car on peut s'attendre à ce que la consommation diminue avec l'âge. En conséquence, il est possible que les pensionnés n'aient pas besoin d'une protection totale contre l'inflation.

En outre, selon les auteurs de l'étude, la formule des gains excédentaires pourrait avoir des effets imprévus sur le marché des capitaux, car il reste possible qu'un nombre plus grand d'administrateurs de caisses de retraite veuillent investir dans le portefeuille repère.

L'avis général du Conseil était que la formule des gains excédentaires «n'était pas une solution très heureuse» et nécessitait plus de recherche. Quoi qu'il en soit, un régime de ce genre ne doit jamais être appliqué aux travailleurs actifs, car la divulgation entière des gains de la caisse dans le mécanisme de négociation pourrait théoriquement aboutir à une répartition efficace des gains en fonction des conventions collectives. Le Conseil concluait enfin que les régimes obligatoires de protection contre l'inflation ne doivent pas être rétroactifs et que, dans les régimes à cotisations fixées d'avance, l'achat d'une rente indexée à l'inflation ne doit pas être obligatoire. S'il y avait indexation obligatoire de toutes les rentes, il faudrait que les marchés pour ce type de rente se développent, ce qui exigerait peut-être la création d'obligations indexées et l'octroi, aux institutions, d'un délai considérable pour mettre au point ces instruments, avant qu'on puisse mettre en application le programme d'indexation proprement dit.

XI LE GROUPE D'ÉTUDE FRITH

Compte tenu des graves problèmes inhérents à la méthode des gains excédentaires, c'est sans surprise que les représentants du fédéral et de l'Ontario ont, à l'étape suivante des recommandations, abandonné cette formule. À l'échelon fédéral, le Groupe d'étude parlementaire sur la réforme des pensions, présidé par Douglas Frith et qui devait étudier les propositions du livre vert fédéral, a publié son rapport en 1983.

Le Groupe d'étude précisait d'abord que le point de vue, en matière de protection obligatoire contre l'inflation, dépendait de la façon dont on percevait l'entente conclue à ce propos entre les employeurs et les employés. À titre d'exemple, il semblerait qu'un contrat, négocié entre un syndicat et l'employeur et où les prestations font partie de l'ensemble des avantages sociaux, donnerait lieu à des demandes plus fortes touchant la protection

contre l'inflation ou l'avoir excédentaire que, dans une entreprise plus modeste, un régime non négocié ressemblant à une prime de longs états de service. Selon le contexte particulier à l'entente, poursuivait le Groupe d'étude, on pourrait moralement prétendre que les pensions de retraite «appartiennent aux participants». Cependant, précisait-il, cette hypothèse «n'a aucun fondement juridique». Ce fait, ajouté aux différences de traitement des excédents par les promoteurs, a incité le Groupe à rejeter la proposition du livre vert sur l'adoption d'un ajustement rétroactif obligatoire des prestations accumulées. Au lieu de cela, il préconisait, dans la mesure du possible, une représentation des cotisants, des retraités et des titulaires de rentes différées, dans la gestion de la caisse de retraite, et une meilleure information des employés.

Le Groupe d'étude a rejeté la formule des gains excédentaires, ainsi que l'indexation entière à l'IPC. Au lieu de cela, il recommandait une formule d'indexation correspondant à (100 % de l'IPC) - 2,5 %, exigeant donc que chaque pensionné assume les effets de ces 2,5 points de pourcentage d'inflation.

Pour répondre à ceux qui craignaient des coûts non limitatifs pour les employeurs dans un programme de ce genre, le Groupe proposait le moindre de deux plafonds d'ajustement, proportionnels à la capacité de payer de l'économie. Le premier refléterait la capacité de payer des marchés financiers, telle qu'établie par le rendement des titres représentant les portefeuilles des caisses de retraite. Sur ce point, le Groupe a proposé un plafond égal à «une moyenne pondérée et éventuellement mobile d'indicateurs comme celui de la bourse de Toronto (TSE 300) pour les actions et d'autres indicateurs représentatifs du rendement des obligations». Le second plafond, soit la capacité économique de payer, serait analogue à la courbe de la moyenne des salaires. Cet indice devrait être mis au point par Statistique Canada. Enfin, les rentes des régimes à cotisations fixées d'avance seraient indexées, tandis que les pensions de retraite n'auraient pas à l'être avant 65 ans et le programme entrerait en vigueur trois ans après l'adoption de la Loi pertinente.

Selon le Groupe d'étude, cette norme minimale ne bouleverserait pas vraiment les modalités actuelles des régimes de retraite. Le Groupe recommandait en outre une collaboration du gouvernement fédéral et des responsables

provinciaux des régimes de retraite, afin que le programme soit mis en place uniformément dans l'ensemble du pays.

XII LE LIVRE BLANC DE L'ONTARIO

Au début de 1984, on publiait un livre blanc, intitulé Propositions de l'Ontario pour la réforme des pensions, qui devait servir de base à la révision de la Loi sur les régimes de retraite de l'Ontario. Ce document, tout comme le rapport du Groupe d'étude Frith, contenait une formule précise d'indexation.

Dans ce rapport, on rejetait la formule des gains excédentaires comme mécanisme de protection-inflation parce qu'elle était trop restrictive, non suffisamment liée à l'IPC et fondée sur une évaluation inexacte du rendement des régimes de retraite, soit le rapport inverse entre les taux d'intérêt et le prix des obligations, étudié par Pesando et mentionné précédemment dans l'étude du CEO.

Au lieu de cela, on recommandait de rendre la protection contre l'inflation obligatoire pour les retraités et les titulaires de rentes différées, à raison d'au moins 60 % de l'IPC de l'année précédente, avec plafonnement des prestations à 8 %, sans rétroactivité. Comparativement à la formule des gains excédentaires, cette méthode «réagirait mieux aux récents changements du taux d'inflation» et n'imposerait pas aux employeurs de coûts non limitatifs. On ajoutait que ce programme serait facile à administrer et, enfin, qu'il laisserait au mécanisme normal de négociation le soin de déterminer les augmentations de prestations avant la retraite, d'où une garantie de souplesse.

En comparant la formule du livre blanc et celle du rapport Frith, on a préparé une étude de coût des propositions de l'Ontario : en supposant un taux d'inflation d'environ 6,25 %, le niveau de protection (donc le coût de la protection contre l'inflation) serait presque égal dans les deux cas. En deçà, la formule des 60 % de l'IPC offrirait une meilleure protection aux pensionnés et, au-delà, la formule Frith aurait cet honneur. Ainsi, la formule du livre blanc de l'Ontario offrirait une meilleure protection contre l'inflation, si cette dernière reste faible pendant de longues périodes.

XIII CONCLUSION

Presqu'au même moment où on publiait le livre blanc de l'Ontario, le cabinet fédéral rejetait les propositions de son propre Groupe d'étude et, dans son budget de février 1984, adoptait la formule des 60 % de l'IPC. Il a rejeté la formule préconisée dans le rapport Frith parce qu'elle exigeait davantage d'efforts de développement, plus précisément en ce qui a trait aux plafonnements proposés, tandis que la formule des 60 % de l'IPC pouvait s'appliquer sans étude plus poussée. Comme nous l'avons mentionné au chapitre 1, les difficultés à obtenir l'accord des provinces dans les rencontres fédérales-provinciales de conciliation ont fait que la disposition générale de protection contre l'inflation applicable à tous les retraités ne figure pas dans le texte final de la LNPP. Le gouvernement de l'Ontario a lui aussi omis la protection contre l'inflation dans ses versions initiales du projet de loi 170.

En conséquence, les études antérieures ont débouché sur des modèles possibles englobant la rétroactivité à des degrés divers, mais qui exigent des études plus poussées. Il est évident que la formule des gains excédentaires, même si elle n'est plus aussi populaire qu'autrefois, mérite qu'on s'y attarde, du moins dans ses différentes formes particulières. Il faut étudier plus en profondeur les formules 60 % de l'IPC et (100 % de l'IPC) - 2,5 %. En outre, certains groupes continuent à préconiser une formule exigeant l'indexation complète à l'IPC. Enfin, la plus récente, celle du (75 % de l'IPC) - 1 %, qui figure comme solution de rechange dans la LNPP, doit également être étudiée.

Nous allons examiner et comparer les points forts et les faiblesses de ces formules et, ultérieurement, étudier les coûts de chaque proposition.

CHAPITRE 5

Formules possibles de protection contre l'inflation

Nous avons vu au chapitre précédent qu'un certain nombre de formules possibles sont sorties des études antérieures sur les régimes de retraite professionnels. Nous les analyserons ici d'un point de vue assez théorique. Une bonne part de l'analyse se fonde sur la théorie économique. La cible première est le pouvoir d'achat du retraité. (Pour une analyse plus approfondie des questions soulevées ici, consulter le document du Professeur Pesando intitulé «Assessment of Alternative Formulas for Delivering Inflation Protection», au tome 1 des Études de recherche.) Au chapitre 8, nous présentons diverses évaluations des coûts. Évidemment, ces données intéresseront avant tout (mais non exclusivement) l'employeur, mais aussi l'employé, dans la mesure où il absorbe une part des coûts à long terme du rendement des pensions.

On peut classer les modèles proposés en deux grandes catégories : formules fondées sur un lien contractuel à l'Indice des prix à la consommation (l'indexation aux salaires est analysée au chapitre 6) et formules liées au rendement du marché des capitaux (formules des gains excédentaires). Les deux sections qui suivent portent sur ces formules et en illustrent le rendement à l'aide de tableaux et de graphiques. À la section III, nous analyserons plusieurs de leurs caractéristiques possibles notamment les ajustements annuels maximaux ou périodiques («plafonnements»). La question de la rétroactivité, qui est étroitement liée à ces diverses formules, est particulièrement importante et fait l'objet d'un chapitre distinct (chapitre 11).

I LIEN À L'INDICE DES PRIX À LA CONSOMMATION (IPC)

L'IPC sert à mesurer les changements de prix d'un panier prédéterminé de biens de consommation. Il est publié mensuellement par Statistique Canada. Si le prix du panier habituel des retraités monte au même rythme que celui de

l'IPC, l'augmentation de l'IPC offrira une mesure adéquate de l'inflation. Nous verrons au chapitre 6 que nombre d'études récentes prouvent que l'IPC est, pour les aînés, un indice adéquat des hausses générales de prix. En conséquence, le Groupe d'étude a soigneusement étudié les diverses formules liées à l'IPC. L'établissement d'un lien avec l'IPC a été préconisé par nombre d'intervenants représentant tant les employés que les employeurs.

A 100 % des augmentations de l'IPC

On l'appelle généralement protection «complète» contre l'inflation, car les prestations de retraite sont entièrement à l'abri de l'inflation telle que mesurée par l'IPC. La valeur «réelle» des prestations périodiques (pouvoir d'achat réel de la pension de retraite) est donc constante dans le temps. L'inflation ne mine pas le pouvoir d'achat conféré par la pension.

Nombre des représentants des employés qui ont remis un mémoire au Groupe d'étude préconisaient une protection-inflation complète. Voici l'argument sans équivoque que donnaient à ce propos les Métallurgistes unis d'Amérique : «Nous ne voyons aucune raison logique ou équitable de nous contenter de moins qu'une protection complète contre l'inflation. Nous n'avons pas encore entendu de raisonnement valable nous forçant à conclure que les retraités "doivent" subir une détérioration de la valeur réelle des revenus tirés de leur pension privée.» Comme nous venons de le mentionner, l'indexation complète n'entraîne aucun déclin uniforme dans le temps du flux réel (indexé) des prestations de retraite.

D'un point de vue différent, un autre grand avantage pour les retraités est que le pouvoir d'achat conféré par la pension de retraite est sûr. Si la pension permet d'acheter un ensemble donné de biens et de services au moment de la retraite, le pensionné peut être sûr qu'il pourra faire les mêmes achats dans les années ultérieures. Que l'inflation soit faible ou très forte, le pouvoir d'achat n'est pas touché. Le retraité est donc à l'abri des incertitudes économiques associées à l'inflation.

Par contre, en même temps, le promoteur doit faire face à des incertitudes considérables. Si le taux d'inflation est bas et stable, les coûts le sont

également, mais s'il est anormalement élevé et variable, les coûts sont non seulement considérables, mais aussi très incertains.

La raison en est très simple. La caisse de retraite type est, au moins en partie, investie dans des obligations à long terme et des actions ordinaires. Comme nous l'avons mentionné au chapitre 4, la statistique montre que la «valeur réelle» (compte tenu de l'inflation) de ces éléments d'actif tend à diminuer si le taux d'inflation monte.[1] En conséquence, dans la plupart des cas, la valeur de l'actif de la caisse de retraite diminue (en termes réels) si l'inflation augmente. En indexation complète, le passif de la caisse (les prestations de retraite) est mis à jour pour correspondre exactement à l'inflation, de sorte que le passif réel demeure constant si le taux d'inflation monte. Le promoteur du régime est donc aux prises avec des incertitudes considérables, selon le taux d'inflation.

De quelle façon les promoteurs peuvent-ils faire face à ces incertitudes? Un des moyens est de modifier la composition de l'actif de la caisse de retraite. Pour pallier les risques d'inflation, les promoteurs peuvent modifier leurs portefeuilles et favoriser les titres à court terme, par exemple les bons du Trésor. La statistique montre que le rendement réel de ces instruments est moins sensible à l'inflation que celui des actions et des obligations à long terme. Cependant, ces mêmes sources montrent aussi que le rendement réel des titres à court terme est en moyenne plus faible que celui des actions et des obligations à long terme. La réorientation vers les bons du Trésor réduit donc l'efficacité des caisses de retraite. À un certain niveau de prestations, les cotisations seront plus élevées, les gains d'investissement étant plus faibles. Ce manque à gagner au niveau des placements doit entrer dans le coût de la protection-inflation complète, car il est attribuable à la réorientation vers des titres à court terme, à cause des incertitudes que l'indexation complète impose aux promoteurs.

Nous avons vu au chapitre 2 que l'adoption d'une formule très «onéreuse» incitera les promoteurs à préférer aux régimes à prestations déterminées les régimes à cotisations déterminées ou les REER collectifs. Il est certain qu'une formule d'indexation complète sera perçue comme «onéreuse» et pourra entraîner l'abandon massif des régimes actuels à prestations déterminées. En outre, les employeurs qui cherchent un nouveau régime de retraite ne seront

certainement pas portés à choisir un régime à prestations déterminées, si on adopte une formule de protection complète.

En résumé, la protection complète contre l'inflation, préconisée par de nombreux représentants des employés, enlève aux retraités toute incertitude sur le pouvoir d'achat de leurs pensions de retraite. En même temps, elle impose aux promoteurs de régimes de graves incertitudes, qui pourraient favoriser une transformation massive des régimes à prestations déterminées en régimes à cotisations déterminées ou en REER et nuire à la création de nouveaux régimes à prestations déterminées. Cela peut également déboucher sur des bouleversements et des ajustements coûteux du marché des capitaux (questions étudiées plus amplement au chapitre 9).

B 60 % des augmentations de l'IPC

Cette formule est une des variations possibles (p. ex. 50 % ou 75 % des augmentations de l'IPC) de la protection «partielle» contre l'inflation. En règle générale, plus le pourcentage d'indexation à l'IPC est élevé, plus on se rapproche de la protection complète contre l'inflation.

Dans son livre blanc de 1984, l'ancien gouvernement de l'Ontario préconisait la protection partielle contre l'inflation. De nombreux représentants des employeurs ont, dans leurs exposés au Groupe d'étude, exprimé aussi leur préférence pour la protection partielle contre l'inflation, par opposition à la protection complète. Selon eux, la justification d'une indexation partielle est en partie liée à la croyance voulant que les besoins des pensionnés déclinent avec l'âge. Nous analysons les besoins des aînés au chapitre 6.

Si les besoins personnels déclinaient avec l'âge, une certaine courbe descendante serait peut-être indiquée : au lieu d'une formule d'indexation complète et d'une pension initiale plus modeste, il serait peut-être souhaitable que le retraité ait immédiatement un revenu réel plus élevé et que son pouvoir d'achat diminue quelque peu avec le temps.

En outre, nombreux sont ceux qui ont rappelé devant le Groupe d'étude que les régimes publics (PSV, RPC) sont entièrement indexés. Pour cette raison, on peut donc, dans les rentes professionnelles, réduire le facteur de

lien à l'IPC. À titre d'exemple, si une personne prend sa retraite à 65 ans en octobre 1987, après avoir travaillé 35 ans au salaire moyen de l'industrie, elle recevra annuellement 9 960 $ en rentes publiques (PSV, RPC) et environ 11 830 $ de son régime professionnel. Cela suppose un salaire moyen fin de carrière de 26 000 $ (soit à peu près le salaire moyen dans l'industrie) multiplié par 1,3 % par année de service. Le revenu total de retraite (RTR) serait donc de 21 790 $ la première année. La figure 5.1 illustre, sur 20 ans, l'effet d'un taux d'inflation de 5 % sur le revenu total de retraite de cette personne. En vingt ans, en l'absence d'ajustement ponctuel, la valeur réelle (en dollars de 1987) du revenu de retraite de cette personne serait de 14 200 $. Ce résultat vient du fait que la pension publique, entièrement indexée, représente près de la moitié du revenu total initial du retraité, proportion qui augmente rapidement. En conséquence, si la part du régime privé était indexée, supposons à 60 % de l'IPC, le revenu total de retraite de cette personne, régimes publics compris, bénéficierait d'une indexation bien supérieure à 60 %. La même pension de retraite, en 20 ans, serait alors de 17 860 $ en dollars de 1987.

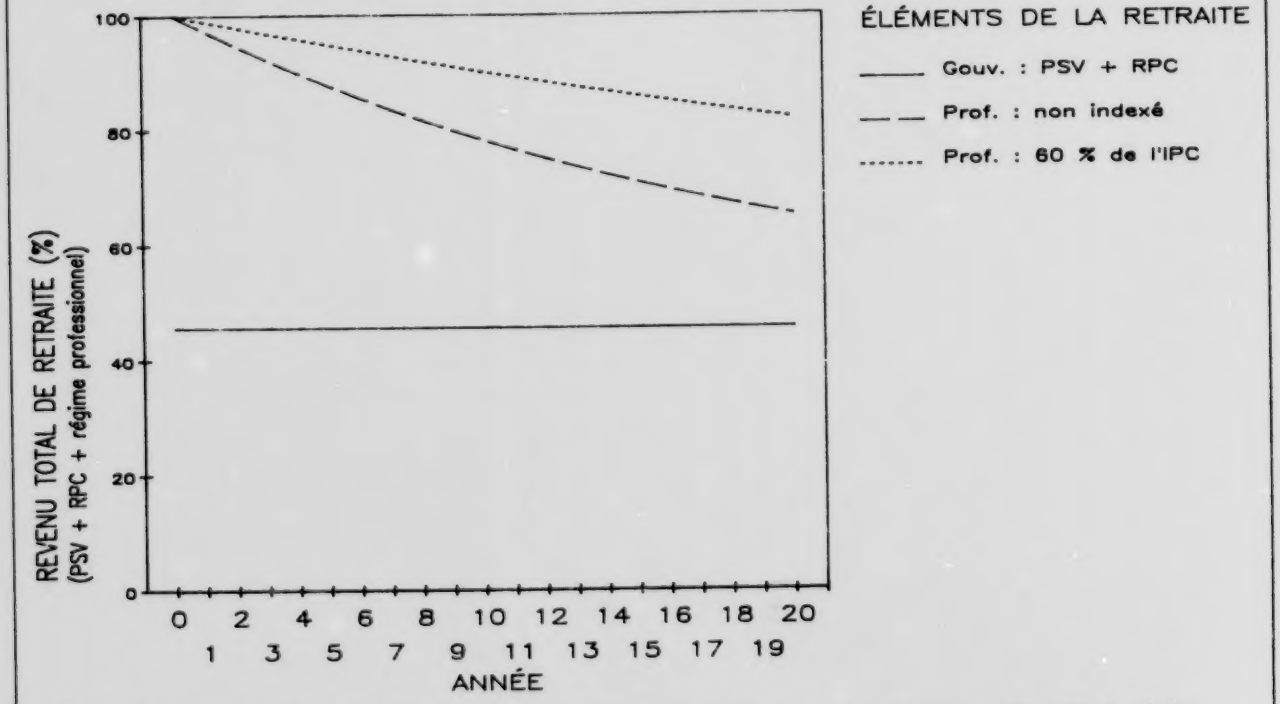
Même si une certaine «courbe» est souhaitable, il existe pourtant un problème dans le cas de la protection partielle et ce problème est lié à l'incertitude. Puisqu'il est impossible de prévoir le taux d'inflation avec quelque degré de certitude (surtout au-delà du très court terme), la courbure dans le flux réel des versements de retraite est incertaine. L'ensemble des biens et services que la pension de retraite permet d'acheter diminuera avec le temps, mais on ne peut prévoir à quel rythme.

On peut essayer de se guider sur les données antérieures. Prenons l'exemple d'une personne qui prend sa retraite en 1970 avec une rente professionnelle de 1 000 $ par mois. Sans protection-inflation, la valeur réelle de la rente professionnelle serait de 312 $ en 1985 (figure 5.2). En d'autres termes, en 1985, la rente professionnelle permettrait à ce retraité d'acheter un ensemble de biens et de services ne correspondant qu'à 31 % de ce qu'il pouvait se procurer en 1970. En cas d'indexation partielle à 60 % de l'IPC, la valeur réelle en 1985 (quinze ans plus tard) serait tombée à 620 $, soit 62 % de sa valeur de 1970. Pourrait-on conclure qu'avec cette formule de 60 % de

FIGURE 5.1

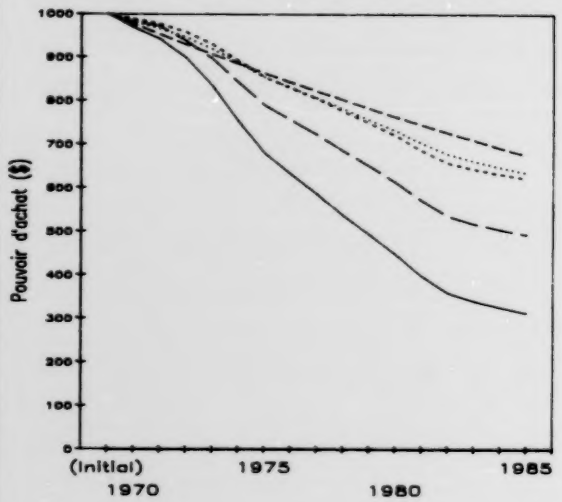
Pouvoir d'achat réel du revenu total de retraite à 5 % inflation par an

(Pension professionnelle + rente gouvernementale)



Pension professionnelle : maximum autorisé au salaire moyen de l'industrie

FIGURE 5.2
Formules liées à l'IPC

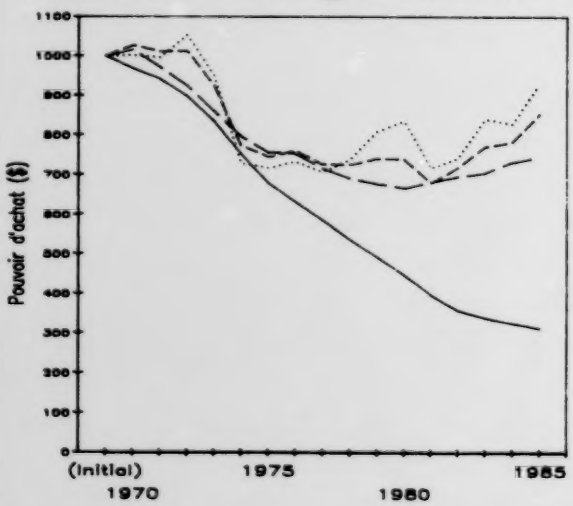


PROTECTION—INFLATION

——— aucune
— — 40 % de l'IPC
..... 60 % de l'IPC
..... (75 % de l'IPC) −1 %
– – – (100 % de l'IPC) −2,5 %

Données fournies par le Pr J.E. Pesando

FIGURE 5.3
Formules de gains excédentaires



PORTEFEUILLES

——— Actif en dollars
— — bons du Trésor −3,5 %
– – – Faible risque −3,5 %
..... Risque élevé −3,5 %

Données fournies par le Pr J.E. Pesando

l'IPC, la personne qui prend sa retraite en 1985 pourrait s'attendre en l'An 2000 (15 ans plus tard), à pouvoir acheter avec sa rente professionnelle 62 % de ce qu'elle pouvait se procurer en 1985? La difficulté est que, comme l'histoire le montre, le taux d'inflation peut être très différent d'une période de quinze ans à l'autre. En conséquence, le pouvoir d'achat de la pension en 2000 ne peut être prévu qu'avec beaucoup d'incertitude.

On peut réduire cette incertitude dans la mesure où on utilise une formule où le pourcentage de l'IPC est plus élevé. Dans le cas d'une formule d'indexation à 75 % de l'IPC, la courbure prévue serait moins incertaine que dans le cas précédent. Par contre, si la formule correspondait à 50 % de l'IPC, l'incertitude serait encore plus grande.

Et qu'en est-il du promoteur du régime? Tout comme dans le cas de la protection complète contre l'inflation, le promoteur doit accepter un certain degré d'incertitude. Si l'inflation augmente, la «valeur réelle» de la caisse de retraite (compte tenu de l'inflation) diminue. En même temps, les prestations sont indexées à la formule «partielle». Puisque l'ajustement est partiel, et non complet, le coût réel (par rapport à l'inflation) des prestations diminue à l'inverse de l'inflation. Cette diminution compense normalement en partie l'effet néfaste de l'inflation sur les valeurs d'actif de la caisse. Ainsi, la protection partielle contre l'inflation présente moins de risque pour le promoteur que la protection complète et il sera donc moins porté à transformer son portefeuille en titres à court terme ou à passer d'un régime à prestations déterminées à un autre à cotisations déterminées. Il va sans dire que le coût que cela impose à un promoteur, dans une situation particulière, peut demeurer considérable. Au chapitre 8 des présentes, nous donnons une évaluation des coûts de la protection partielle contre l'inflation.

En résumé, l'indexation partielle donne une rente de retraite qui doit conférer un pouvoir d'achat décroissant au fil du temps. Puisque les rentes publiques sont entièrement indexées, une formule à 60 % de l'IPC offre considérablement plus, pour nombre de personnes, que l'indexation de 60 % sur la pension totale. La difficulté fondamentale, pour le retraité, est qu'il est virtuellement impossible de prévoir le rythme de régression de son pouvoir d'achat. Le retraité court donc un risque considérable. Par contre, le risque

du promoteur, bien que non négligeable, est un peu moindre que ce que lui impose la protection-inflation complète.

C (100% de l'IPC) - 2,5 %

On appelle cette formule indexation complète moins franchise. Bien sûr, la taille de la franchise peut varier. En règle générale, plus elle est faible, plus l'analyse colle à celle de l'indexation complète.

Cette formule était une des recommandations du rapport du Groupe d'étude parlementaire (Comité Frith). La justification de cette formule est assez simple. Il existe une croyance générale (nos conclusions du chapitre 6 ne vont pas en ce sens) selon laquelle les besoins des personnes âgées diminueraient avec le temps, et beaucoup pensent que la personne doit assumer en partie la responsabilité d'économiser en prévision de la retraite. En conséquence, selon ce raisonnement, la personne ne devrait pas être entièrement protégée des effets de l'inflation.

Contrairement aux formules de protection partielle contre l'inflation où la «courbe» du pouvoir d'achat est très hypothétique, l'indexation complète avec franchise rend la courbe presque totalement fiable. Tant que le taux d'inflation dépasse 2,5 %, le pouvoir d'achat de la rente diminue de 2,5 % par an, que l'inflation se situe à 2,6 % ou à 12 %.

Prenons l'exemple d'une personne qui prend sa retraite en 1970 avec une pension professionnelle de 1 000 $ par mois. La valeur réelle (en fonction de l'inflation) de la rente de retraite serait tombée à 674 $ en 1985 (figure 5.2). En d'autres termes, en 1985, le pouvoir d'achat n'aurait valu que les deux tiers de ce qu'il était en 1970. Par contre, une autre personne prenant sa retraite en 1985 aurait la certitude, sous cette formule, que sa rente lui permettra, en 2000, d'acheter au moins les deux tiers de ce qu'elle pouvait se procurer en 1985 (le pouvoir d'achat sera plus grand si l'inflation est inférieure à 2,5 %). La planification pendant la retraite est donc beaucoup plus simple sous cette formule qu'avec une protection partielle.

Pour le promoteur du régime, cette formule est probablement plus intéressante que la protection-inflation complète, car elle coûte moins cher.

Cependant, il doit faire face à des incertitudes plus considérables que sous une formule d'indexation complète. Si le taux d'inflation est très élevé, cette formule coûterait à peine moins cher que l'indexation complète. Contrairement à ce qui se produit en cas d'indexation partielle, la valeur réelle (ajustée à l'inflation) du passif des pensions ne diminue pas lorsque l'inflation augmente, si le taux initial d'inflation dépasse la franchise. En conséquence, cela inciterait les promoteurs à transformer leurs portefeuilles de caisses de retraite en titres à court terme. Les gains de placement des caisses de retraite diminueraient, car les titres à court terme ont habituellement un rendement moins élevé que ceux à long terme.

Cette formule pourrait donc entraîner les mêmes bouleversements et les mêmes coûts, sur les marché des capitaux, que la protection complète contre l'inflation. En outre, la protection complète avec franchise serait, pour les promoteurs, une forte incitation à transformer les régimes à prestations déterminées en régimes à cotisations déterminées.

En bref, l'indexation complète avec franchise élimine essentiellement toute incertitude, chez l'employé, au sujet du pouvoir d'achat de sa rente professionnelle, avec le passage des ans. Contrairement à la protection complète, cette formule génère une rente qui confère un pouvoir d'achat diminuant avec le temps, à un rythme de régression prévisible avec certitude, ce qui n'est pas le cas dans la formule de protection-inflation partielle. Pour le promoteur, l'incertitude relative aux coûts est considérable. La protection complète avec franchise expose le promoteur à beaucoup plus de risques que la formule de protection partielle.

D (75 % de l'IPC) - 1 %

Cette formule pourrait s'appeler indexation «partielle avec franchise». C'est un hybride de la protection partielle contre l'inflation et de la protection complète avec franchise.

Cette formule a été adoptée de façon assez spéciale dans la Loi sur les normes de prestation de pension, à l'article 21(5) exemptant de la règle de la quote-part patronale les promoteurs qui indexent à ce niveau les rentes

différées. L'analyse actuelle se fonde sur l'utilisation de cette formule pour toutes les rentes servies.

La protection étant partielle, le déclin prévu du pouvoir d'achat est incertain. Cependant, puisque le facteur d'indexation à l'IPC est de 75 %, l'incertitude du retraité à l'égard de la diminution de son pouvoir d'achat est moins grande que dans la formule à 60 %. En outre, puisque les programmes publics sont entièrement indexés, l'indexation réelle de la pension globale est de beaucoup supérieure à 75 %.

De même, puisqu'il s'agit d'une protection partielle, le risque du parrain de régime est considérablement moindre que dans le cas de l'indexation complète avec franchise. Comme nous le verrons au chapitre 8, les coûts de l'employeur, dans une formule hybride, sont plus stables, à divers niveaux d'inflation, que sous une formule purement partielle ou uniquement à franchise.

La formule peut être considérée comme une solution de compromis. Elle répond aux besoins de certitude des retraités (l'indexation est de 75 % et non de 60 %), et du promoteur, qui veut une certaine protection contre les taux élevés d'inflation (le facteur est de 75 % et non de 100 %). La franchise à 1 % rend la formule moins coûteuse pour les promoteurs que la formule d'indexation partielle à 75 % de l'IPC, sans accroître l'incertitude du retraité sur la valeur réelle de sa pension. L'éventualité d'une conversion à un régime à cotisations déterminées est moindre que dans la formule de protection complète avec franchise.

Cette formule n'a été préconisée dans aucun des mémoires remis au Groupe d'étude, mais le Conseil canadien du commerce de détail a proposé une formule analogue, soit les (2/3 de l'IPC) - 2,5 %. Le Conseil précisait : «Ce système fait que les employés assument le fardeau de l'inflation aux premières étapes et que l'employeur s'engage à absorber un certain pourcentage de l'excédent.» Cette formule hybride répond donc à la fois aux besoins des employeurs et des retraités et tient compte du principe, dans le secteur des assurances, de jumeler franchise et partage du risque.

Un des principaux détaillants du pays, Sears Canada, a récemment adopté un régime officiel d'indexation faisant appel à une formule analogue : (75 % de l'IPC) - 2 %, avec plafond annuel de 12 %. En outre, si les salaires de la société augmentent plus lentement que le taux prévu à la formule, c'est

le taux d'augmentation salariale qui servira de base d'indexation. Le détaillant faisait remarquer que, par une formule hybride, on arrive à maintenir les coûts à un niveau raisonnable, tout en reconnaissant que les retraités ont besoin d'un certain degré de certitude.[2]

En bref, la formule hybride possède certaines des caractéristiques de la protection partielle et de la protection complète avec franchise. Pour un niveau de coût donné, la formule hybride peut offrir aux retraités plus de certitude que celle de protection partielle (par un lien plus étroit avec l'IPC, jumelé à une franchise).

II FORMULES DES GAINS EXCÉDENTAIRES

À la différence des formules où existe un lien à l'IPC, la méthode des gains excédentaires consiste à indexer les pensions de retraite selon le rendement d'un portefeuille du marché financier. Le lien avec l'inflation (les augmentations générales de prix) est donc indirect. L'idée de base est que le rendement de l'actif sur le marché des capitaux (actions et obligations comprises) incorpore le taux d'inflation. Selon cette théorie, le rendement «nominal» (réel) peut être décomposé en deux éléments, à savoir un rendement réel et une prime d'inflation. En conséquence, si le taux d'inflation monte, il se produit une hausse correspondante du rendement de l'actif sur les marchés financiers. Les promoteurs peuvent donc financer les ajustements nécessaires à la protection contre l'inflation, car les gains de la caisse de retraite comportent une prime d'inflation. Si le coût du régime de retraite est établi d'après le taux d'intérêt réel, les ajustements nécessaires en raison de la hausse du coût de la vie n'imposeraient théoriquement aucun coût supplémentaire aux promoteurs. Cette formule vise donc à les protéger des coûts trop élevés.

Le grand problème de cette méthode est qu'il est possible que les ajustements ne correspondent pas suffisamment à l'inflation réelle et cela, pour plusieurs raisons. La prime d'inflation comprise dans le rendement de l'actif rend compte d'une moyenne du taux d'inflation sur la période de l'élément d'actif. Les résultats réels d'une année donnée s'écarteront probablement de la prime d'inflation. Bien que les tendances inflationnistes à long terme soient

incluses, les grandes fluctuations à court terme ne se retrouvent pas dans la prime d'inflation de l'actif à long terme. En outre, la théorie qui sous-tend la méthode des gains excédentaires ne fait pas la distinction entre l'inflation prévue et l'inflation fortuite. Une hausse imprévue du taux ne se retrouvera pas dans le rendement de l'actif. Les pensionnés subiront en pareil cas une baisse inattendue de leur pouvoir d'achat réel, faute de gains excédentaires pour financer les ajustements de vie chère.

Une autre explication du peu de parallélisme avec l'inflation touche un élément fondamental, le rendement «réel» de l'actif, qui tend à décliner en cas de hausse inattendue du taux d'inflation. À titre d'exemple, au début des années 1970, l'inflation augmentait beaucoup plus rapidement que les taux d'intérêt. En conséquence, la méthode des gains excédentaires entraînerait un ajustement imprévisible des pensions par rapport à l'inflation : souvent, il n'y aurait pas d'indexation, malgré une hausse réelle de l'inflation.

Nombre de mémoires présentés au Groupe d'étude faisaient ressortir cette faiblesse de la méthode. Tant les organisations d'employés que ceux préconisant des positions favorables à l'employeur ont formulé des critiques à l'égard de cette formule, parce qu'elle ne réagissait pas adéquatement à l'inflation. Nombreux sont ceux qui ont ajouté qu'elle n'est pas facile à expliquer aux employés ou aux retraités et peut être mal comprise.

En même temps, nombre d'autres mémoires préconisaient quelque variante de la méthode des gains excédentaires. En fait, quelques représentants des employés semblaient certains que cette méthode pourrait fournir une protection adéquate contre l'inflation.

En conséquence, le Groupe d'étude a étudié quatre formules fondées sur le marché des capitaux. Les deux premières comportent un lien avec un portefeuille «extérieur» au promoteur, et les deux autres lient les ajustements au coût de la vie au rendement réel du portefeuille du promoteur.

A Formule d'intérêt excédentaire de l'ACOCRR

La formule proposée par l'ACOCRR et préconisée dans le livre vert de 1982 (voir chapitre 4) du gouvernement du Canada comporte un lien au marché des

obligations. Plus précisément, l'ajustement annuel au coût de la vie serait égal au taux d'intérêt moyen quinquennal sur les obligations à long terme du Canada, moins 3,5 %. Depuis la publication du livre vert, cette formule a suscité des discussions considérables (surtout défavorables). (L'ACOCRR a également recommandé un ajustement rétroactif des crédits de service antérieur d'après la moyenne mobile quinquennale du taux d'intérêt sur les obligations à long terme du Canada, moins 7 %. Nous traitons de la rétroactivité au chapitre 11.)

Les données statistiques montrent que le «taux directeur» (la moyenne mobile quinquennale du taux d'intérêt sur les obligations du Canada) a peu de parallélisme avec l'inflation. Cela veut dire que le pouvoir d'achat réel de la pension du retraité peut subir une baisse accusée, certaines années. En fait, si la formule préconisée par l'ACOCRR avait été utilisée ces 15 dernières années, le pouvoir d'achat des rentes professionnelles aurait fortement fluctué. En 1985, la pension d'une personne ayant pris sa retraite en 1970 ne lui permettrait d'acheter que 77 % de ce qu'elle pouvait acquérir en 1970.[3] De 1972 à 1977, le pouvoir d'achat aurait diminué de 19 % et aurait baissé d'un autre 16 % dans les cinq années suivantes, pour commencer à remonter de 1983 jusqu'à 1987 inclusivement.

En autant qu'on puisse se fonder sur les données antérieures, on peut donc conclure que la formule de l'ACOCRR laisse au retraité une incertitude considérable sur ce que sera son pouvoir d'achat. La valeur réelle de sa pension pourrait décliner (comme de 1972 à 1982) ou augmenter (comme de 1983 à 1987). En bref, le pouvoir d'achat des prestations futures des régimes est très incertain et rendrait très difficile la planification de la retraite.

Et qu'en est-il des promoteurs? Contrairement à la protection partielle indexée à l'IPC, qui comporte moins d'incertitude pour les promoteurs et de graves incertitudes pour les retraités, les promoteurs et les retraités doivent, sous cette formule, assumer un risque considérable. Si le promoteur détient le «portefeuille repère» (par exemple des obligations à long terme du Canada), il ne serait pas à l'abri des risques inhérents à l'inflation, car le taux directeur est le taux d'intérêt et non le rendement ou le gain de ces obligations. Si le taux d'intérêt des obligations récemment émises monte, le détenteur d'obligations à long terme courantes subit une perte de capital. En même temps,

l'actif de la caisse de retraite augmente, car la formule de l'ACOCRR incorpore ces taux d'intérêt plus élevés. En fait, le promoteur doit souscrire les pertes de capital subies à chaque hausse du taux d'intérêt sur les valeurs à long terme. En même temps, si le taux à long terme tombe, le promoteur récolte des gains de capitaux, au moment où la formule entraîne une baisse de l'indexation obligatoire au coût de la vie. Si les promoteurs veulent éviter cette variabilité, ils peuvent s'orienter vers des titres à court terme, par exemple des bons du Trésor. Cependant, en s'abritant ainsi des risques, il perdront certains gains d'investissement, car le rendement réel des bons du Trésor est moins élevé. Ces ajustements possibles du marché des capitaux sont analysés au chapitre 9.

En bref, la formule de l'ACOCRR soumet les retraités à un risque élevé, car le taux directeur est loin de suivre le taux réel d'inflation. En même temps, les promoteurs sont exposés à une incertitude considérable, car posséder le portefeuille repère ne les met pas à l'abri des risques. Aucun des mémoires présentés au Groupe d'étude ne préconisait la formule de l'ACOCRR.

B Rendement des bons du Trésor moins 3,5 %

Cette formule à été proposée pour répondre à celle de l'ACOCRR et réduire le degré d'incertitude du retraité et du promoteur. Certains des mémoires présentés préconisaient une formule fondée sur les bons du Trésor.

Si cette méthode réduit l'incertitude des retraités, c'est que le rendement des bons du Trésor suit l'inflation réelle de beaucoup plus près que le taux d'intérêt sur les obligations à long terme du Canada. Ce lien étroit entre le rendement des bons du Trésor et l'inflation est bien connu. Les rentes croissantes récemment mises sur le marché par une grande société d'assurance pour protéger de l'inflation le revenu de retraite sont fondées sur le rendement des bons du Trésor.[4] En bref, l'établissement d'un lien avec le rendement des bons du Trésor autorise des ajustements au coût de la vie qui suivent plus étroitement le taux réel d'inflation que la formule de l'ACOCRR.

Cependant, contrairement à la protection complète avec franchise, la formule conserve certaines incertitudes, parce que le taux réel de rendement

des bons du Trésor varie (et que ce rendement réel est faiblement lié à l'inflation). Ainsi, la baisse prévue du pouvoir d'achat sera incertaine et dépendra bien sûr du taux de base de la franchise, qui pourrait être de 3,5 %, mais il pourrait être plus élevé ou plus bas. Si le taux de base est de 3,5 %, la personne prenant sa retraite en 1970 constaterait, en 1985, que sa rente lui permet d'acheter 75 % de ce qu'elle pouvait se procurer en 1970. Cependant, la valeur réelle de la pension aurait diminué constamment de 1970 à 1980 (elle serait tombée en 1980 à 67 % de sa valeur initiale) et augmenté de façon continue de 1980 à 1985. Ainsi, non seulement la baisse est-elle incertaine, mais il y a également des périodes où le pouvoir d'achat augmenterait (figure 5.3). Ajoutons que la formule des bons du Trésor a provoqué un déclin très accusé du pouvoir d'achat au début des années 1970. Certains retraités bénéficient d'une hausse de pouvoir d'achat à certaines périodes et d'autre subissent une diminution à d'autres moments. La formule des bons du Trésor offre parfois «trop» de protection contre l'inflation et, à d'autres moments, trop peu.

Et qu'en est-il du promoteur du régime? Nous avons vu que la formule de l'ACOCRR est telle que, si le promoteur décidait de détenir le portefeuille repère, il devrait assumer des risques considérables par rapport à l'inflation. Par contre, une formule fondée sur les bons du Trésor l'autorise à se protéger des risques d'inflation en détenant simplement le portefeuille repère (les bons du Trésor). Il est donc évident que les promoteurs accorderaient leur préférence à la méthode des bons du Trésor, car elle leur permet de se protéger. Cependant, certains peuvent préférer un portefeuille plus risqué, car le rendement réel des bons du Trésor est très faible.

En bref, la méthode des gains excédentaires des bons du Trésor offre aux retraités des ajustements au coût de la vie qui suivent l'inflation mieux que la formule de l'ACOCRR, bien qu'imparfaitement. En fait, cette formule entraîne parfois un déclin très accusé et, à d'autres moments, une augmentation réelle du pouvoir d'achat des pensions. La formule des bons du Trésor permet aux promoteurs de se protéger des risques d'investissement mais, en ce cas, le rendement moindre de ces éléments d'actifs accroît les coûts du régime.

C Rendement de la caisse, moins un pourcentage déterminé

Cette formule autorise un ajustement annuel des pensions selon les gains réels d'investissement de la caisse, moins un pourcentage prédéterminé, souvent fixé à 3,5 %. (Ce 3,5 % est utilisé dans l'analyse des coûts, au chapitre 8.) Contrairement aux formules des gains excédentaires étudiées jusqu'à maintenant (et à la différence des formules liées à l'IPC), cette formule n'est pas appliquée uniformément dans tous les régimes. Les participants des régimes à rendement élevé bénéficieront d'allocations de vie chère supérieures à ceux des régimes à rendement plus faible. Cette formule transforme donc un régime à prestations déterminées en régime à cotisations déterminées assorti d'un «seuil» (le niveau des prestations demeure garanti, sans égard au rendement de la caisse).

Évidemment, l'effet de cette formule sur les retraités varierait selon le régime. Si un promoteur choisissait un portefeuille de bons du Trésor, la protection-inflation serait identique à celle analysée dans la formule précédente. Par contre, il pourrait opter pour un portefeuille composé de bons du Trésor, d'actions et d'obligations. Prenons par exemple un portefeuille à risque relativement faible, composé à 50 % de bons du Trésor, à 25 % d'actions, (par exemple l'indice TSE 300) et à 25 % d'obligations à long terme du Canada. Dans le cas d'une personne prenant sa retraite en 1970 avec une pension de 1 000 $, la valeur réelle de la pension en 1985 serait tombée à 853 $, en prenant 3,5 % comme taux de base.[5] En d'autres termes, le pouvoir d'achat de la pension serait de 85 % de ce qu'il était en 1970 (figure 5.3).

Cela pourrait être considéré comme une protection relativement bonne contre l'inflation. Cependant, le pouvoir d'achat aurait varié considérablement d'une année à l'autre. La valeur réelle de la pension aurait diminué au début des années 1970. En 1981, le pouvoir d'achat de cette pension n'aurait été que de 68 % de ce qu'il était en 1970 mais, de 1981 à 1985, il aurait augmenté abruptement. Tout comme les autres formules de gains excédentaires étudiées jusqu'à maintenant, celle-ci offre une protection parfois tout à fait inadéquate contre l'inflation.

Si le promoteur avait eu un portefeuille à risque élevé, (25 % de bons du Trésor, 25 % d'obligations à long terme du Canada et 50 % d'actions [TSE 300]), la variation annuelle du pouvoir d'achat de 1970 à 1985 aurait été

encore plus prononcée (figure 5.3). La pension de 1 000 $ en 1970 n'aurait plus, en 1981 que 72 % de sa valeur réelle initiale, mais serait remontée à 93 % en 1985. D'après les données de 1970 à 1985, la personne prenant sa retraite en 1985 serait totalement incapable de prévoir avec quelque certitude le pouvoir d'achat réel de sa pension dans 5, 10 ou 15 ans.

Le promoteur de régime pourrait trouver cette formule intéressante car, puisqu'elle se fonde sur les gains de la caisse de retraite, il n'assume aucun risque supplémentaire d'investissement. En outre, il ne risque pas de devoir y injecter des capitaux de la société. En même temps, il pourrait trouver inintéressant le «contrat» de prestations déterminées, car même si le rendement de l'investissement est très faible, le promoteur demeure tenu de verser les prestations déterminées promises.

Par ailleurs, il est peu probable que les promoteurs s'inquiètent outre mesure des coûts afférents à une formule interne de gains excédentaires. L'incertitude du promoteur est minime car, même si la caisse a un très mauvais rendement, il n'y aura pas d'augmentation directe de ses coûts en raison d'une protection-inflation obligatoire. En outre, on peut réduire l'incertitude du retraité en fixant un taux directeur équivalant au rendement moyen de la caisse sur plusieurs années. Ces modalités d'adoucissement se retrouvent dans nombre de régimes actuels fondés sur les gains excédentaires, notamment à l'Université Queen's.[6]

En bref, la mise à jour des rentes de retraite en fonction du rendement réel de la caisse moins un pourcentage prédéterminé offrirait une protection-inflation très variable selon les années, les régimes et la stratégie d'investissement du promoteur. Le retraité devrait assumer une incertitude considérable. Ces conclusions sont confirmées par les simulations sur ordinateur faites par Frank Denton et Byron Spencer, reproduites dans leur étude prospective du tome 1 (Inflation Protection and Economic Security in Retirement) des Études de recherche, et qui illustrent le fait que l'ajustement des pensions en fonction des gains excédentaires dépendrait fortement du taux directeur choisi et du taux de rendement de la caisse. En outre, le promoteur pourrait trouver certains aspects de la formule moins intéressants, car elle élimine une partie des bénéfices directs dus à une saine gestion de caisse. Malgré tout, la formule réduit grandement le risque du promoteur. En règle générale, les

promoteurs de régimes jugeront probablement cette formule acceptable, surtout si on choisit un taux de base relativement élevé.

III PLAFOND ET AUTRES CARACTÉRISTIQUES DES FORMULES

A Ajustements maximaux («Plafonds»)

Nombre d'intervenants se sont opposés à la protection-inflation obligatoire parce qu'elle impose aux promoteurs des coûts non définis. Pour permettre au promoteur de connaître l'ampleur de sa responsabilité, même dans les pires éventualités, nombreux sont ceux qui ont proposé un «plafonnement» de l'ajustement annuel obligatoire au coût de la vie. Ceux qui ont proposé des plafonds dans leurs mémoires au Groupe d'étude étaient pour la plupart des employeurs. Fait intéressant à signaler, ces niveaux d'ajustement maximal allaient de 3 à 12 % de la pension de l'année précédente. D'autres ont suggéré des plafonds de 5 % ou de 6 %. Par «plafond», il faut entendre l'ajustement des rentes de retraite, et non du taux d'inflation où la contrainte entre en vigueur. Ainsi, un plafond de 8 %, dans une formule de protection à 50 % de l'inflation, n'entre en vigueur que lorsque l'inflation atteint 16 %. (Le terme peut aussi s'appliquer au taux d'inflation.)

Une autre possibilité est d'établir un plafond lié au rendement d'un portefeuille précis sur le marché des capitaux. Le Groupe d'étude parlementaire (Comité Frith) recommandait un plafond lié à des indicateurs financiers comme le TSE 300 et au rendement des obligations à long terme. Ce plafond pourrait servir à dissuader les promoteurs de réorienter leurs investissements dans un actif à court terme, si l'inflation devient plus prononcée.

Enfin, le plafond pourrait être lié aux fluctuations des salaires. Le Comité Frith recommandait d'utiliser le moindre de deux plafonds, le premier lié au marché des capitaux et l'autre, aux salaires. En outre, Sears Canada vient d'adopter une formule contractuelle d'indexation qui comporte un plafond lié aux augmentations de salaires dans l'entreprise.[7] La justification de ce plafond est qu'on estime que les retraités ne devraient pas être à l'abri de

l'inflation, car les travailleurs doivent subir des diminutions de leur pouvoir d'achat.

Une autre possibilité, tout à fait étrangère au niveau du plafonnement, est ce qu'on appelle le «report», ou la «mise en banque» des crédits d'indexation, si l'inflation dépasse le plafond fixé. Supposons que le plafond soit de 7 % et que la formule prescrite aurait entraîné un ajustement de 9 % en l'absence de plafond, (p. ex. inflation de 15 %, formule à 60 % de l'IPC). Le mécanisme de report permet la mise en banque d'un 2 % utilisable si l'inflation descend à un niveau où l'ajustement serait inférieur au plafond. Si, l'année suivante, l'inflation entraîne un ajustement obligatoire de 5 %, le 2 % en banque peut être retiré, permettant cette année-là d'indexer les pensions de 7 %. Les régimes de retraite des fonctionnaires et des enseignants de l'Ontario possèdent ce mécanisme de report avec plafond de 8 %. L'idée d'un plafond avec report semble largement acceptable tant aux employés qu'aux employeurs.

Tout plafonnement augmente l'incertitude des retraités au sujet du pouvoir d'achat que leur conférera leur pension de retraite et limite l'augmentation au moment où elle est le plus nécessaire. Il va sans dire que la hausse du risque dépend du niveau du plafond. Il est évident qu'un plafond de 12 % aura beaucoup moins d'effet qu'un autre de 3 %. En outre, si la formule englobe un mécanisme de report, le facteur d'incertitude supplémentaire s'en trouve réduit. La Fédération des enseignantes et des enseignants de l'Ontario considère que son plafond de 8 % avec report est «un mécanisme modérateur et non une limite de protection».[8] Par ailleurs, le report est moins efficace si le plafond est bas, car le retraité pourrait ne jamais pouvoir effectuer de prélèvement sur la banque.

L'importance du plafond dépend de la formule adoptée. Ainsi, un plafond de 6 % fonctionnera dans un plus grand nombre de situations avec protection-inflation complète que de cas de protection partielle à 60 % de l'IPC. Du point de vue du promoteur, le plafond est d'autant plus important que la formule est coûteuse, car son risque, dans un contexte de protection partielle, suit le facteur de lien et diminue à mesure que la formule s'écarte de la protection complète contre l'inflation.

Si les promoteurs optaient en masse pour des valeurs à court terme pour financer les régimes de retraite parce qu'ils sont tenus d'indexer les prestations, cela pourrait perturber les marchés des capitaux (chapitre 9). Dans la mesure où le plafonnement est perçu comme un moyen d'éviter les répercussions sur le marché des capitaux, la justification d'un plafond est moins grande si on adopte une formule de protection partielle, car cette dernière est moins susceptible que la formule de protection complète d'inciter les promoteurs à s'orienter vers des titres à court terme. Nous avons aussi vu au chapitre 2 que l'éventualité d'une conversion des régimes à prestations déterminées en dispositions à cotisations déterminées est moindre dans une formule de protection partielle que dans un mécanisme de protection complète. Ainsi, dans la mesure où le plafond vise à empêcher ces conversions, il est plus justifié si la formule est plus «onéreuse».

B Ajustements minimaux («Seuils»)

La plupart des intervenants dans le débat sur l'indexation des pensions, y compris les employeurs et les employés, entendaient généralement par «protection contre l'inflation» l'augmentation de la valeur en dollars des rentes de retraite en fonction de l'inflation. Il semble exister un vaste consensus voulant que même si la formule choisie entraînait une diminution de la valeur en dollars des pensions, on n'envisagerait jamais de réduction obligatoire; on pourrait cependant en tenir compte dans le cadre d'un des mécanismes de report décrits à la section précédente. Il semble donc raisonnable de penser que, quelle que soit la formule choisie, elle devrait inclure une disposition précisant qu'elle ne devrait jamais servir à réduire la valeur en dollars des pensions.

C «Tranches de revenu»

Tout niveau obligatoire de protection contre l'inflation doit être considéré comme une «norme minimale». Ainsi, nombreux sont ceux qui ont laissé

entendre que la disposition ne devrait pas s'appliquer à ceux qui peuvent «veiller à leurs propres besoins». Certains diront notamment que les personnes qui ont une pension professionnelle de 60 000 $ n'ont pas besoin de protéger entièrement de l'inflation le revenu tiré de leurs rentes professionnelles. Il pourrait sembler intéressant d'appliquer la formule prescrite aux rentes de retraite, jusqu'à concurrence du salaire moyen de l'industrie ou de quelque multiple de ce dernier.

Cependant, cette solution est difficile à appliquer dans le cas d'une personne qui tire son revenu de plusieurs régimes. Les nouvelles règles de transférabilité rendront la chose plus fréquente, car de plus en plus de personnes tireront leur revenu de retraite de plusieurs sources. Déterminer qui a le plus besoin de protection-inflation exigerait des enquêtes administratives considérables. Pour chaque retraité, le promoteur devrait trouver le moyen de préciser la partie de la rente professionnelle à laquelle doit s'appliquer la protection obligatoire contre l'inflation. Il est probable que cela nécessiterait l'obtention de rapports détaillés de Revenu Canada. Ainsi, rendre la protection-inflation obligatoire sur une partie seulement du revenu de retraite créerait des difficultés administratives graves, et encore plus si l'on souhaitait une formule «progressive» où la protection-inflation serait plus élevée jusqu'à un certain niveau de rente.

En outre, il n'est pas vraiment certain qu'il soit souhaitable d'accorder un traitement différentiel à diverses «tranches» de revenu. Comme nous l'avons mentionné au chapitre 2, une des principale préoccupations du Groupe d'étude, dans le cas des régimes à prestations déterminées, est la redistribution arbitraire du revenu qui accompagne l'inflation; cette préoccupation est davantage liée à un souci d'équité que de «besoin». L'inflation entraîne une redistribution du revenu, au détriment des pensionnés et en faveur des travailleurs actifs ou des promoteurs ou des uns et des autres. Exempter de la protection obligatoire contre l'inflation la personne qui a une pension de retraite importante est d'autant moins justifié.

IV CONCLUSION

La protection contre l'inflation peut donc passer par nombre de formules différentes et possédant des caractéristiques diverses. Nous venons d'analyser ces modèles d'un point de vue assez théorique : certains offrent des ajustements au coût de la vie plus considérables que d'autres. Quelques-uns créent plus d'incertitude pour les retraités. Certains autres augmentent les risques des promoteurs. À partir de ces connaissances fondamentales, nous évaluerons au chapitre 8 les coûts réels des modèles susdécrits. Dans le choix d'une formule appropriée, il faudra intégrer les analyses du présent chapitre aux évaluations de coûts du chapitre 8, ainsi qu'aux questions étudiées dans les chapitres subséquents.

NOTES

1. Voir l'étude de James E. Pesando intitulée «Assessment of Alternative Formulas for Delivering Inflation Protection», tableau 3.1, au tome I des Études de recherche.

2. Transcription des audiences publiques du Groupe d'étude, p. 830.

3. Voir figure 5.3 et Pesando, supra, remarque 1, tableau 4.3.

4. Brochure de la Sun Life : «Pouvez-vous conserver votre train de vie avec un revenu fixe?»

5. Voir figure 5.3 et Pesando, supra, remarque 1, tableau 4.2.

6. Pesando, supra, remarque 1.

7. Transcription des audiences publiques du Groupe d'étude, p. 830.

8. Mémoire de la Fédération des enseignantes et des enseignants de l'Ontario au Groupe d'étude sur la protection des régimes de retraite des salaires contre l'inflation.

CHAPITRE 6

Indices possibles d'inflation et besoins des personnes âgées

Le présent chapitre comporte deux parties. Nous nous pencherons d'abord sur les indices possibles d'inflation. Le choix de l'indice est particulièrement important, si l'on veut une protection complète contre l'inflation, car les divers indices possibles ne réagissent pas au même rythme. Cependant, si la protection à garantir est inférieure à 100 %, les subtiles différences entre les divers indices se perdront habituellement dans l'approximation des formules. Si les pensions de retraite doivent être augmentées en cas d'inflation, lequel des indices possibles est le plus approprié? Doit-on préférer un indice fondé sur les salaires ou sur les prix? Faut-il inventer un nouvel indice des prix en fonction des habitudes de consommation des retraités par opposition à celles de la population en général? Doit-on mettre au point un nouvel indice des prix suivant l'inflation des prix en Ontario? L'indice des prix à la consommation du Canada est-il adéquat?

Le deuxième volet du chapitre porte sur les besoins des retraités. Nous chercherons à savoir si les besoins des gens diminuent avec la retraite et le processus de vieillissement. Si tel est le cas, cette conclusion pourrait servir à justifier une certaine réduction progressive de la valeur réelle des pensions, c'est-à-dire une protection inférieure à 100 %. Compte tenu de cette justification éventuelle d'une «courbe» descendante de la valeur réelle des pensions, nous allons comparer les profils du revenu, de l'actif et des dépenses de divers groupes d'âge avec ceux des retraités.

• *Le présent chapitre se fonde sur les analyses statistiques de l'étude de Frank Denton et Byron Spencer, «Inflation Protection and Economic Security in Retirement», qui figure au le tome 1 des Études de recherche.*

Chapitre 6 : Indices possibles d'inflation

I INDICES DES SALAIRES ET DES PRIX

A Indices des salaires

Le pensionné doit-il récolter une partie des gains dus au progrès économique? Au fil du temps, la productivité générale de l'économie augmente, principalement en raison de la mise au point et de l'implantation de technologies nouvelles. Ces gains sont directement visibles au travail, mais ils pourraient venir d'ailleurs, par exemple de la recherche fondamentale universitaire, du relèvement des connaissances et des compétences transmises en général par le réseau d'enseignement (dont le budget provient des impôts), ainsi que des technologies nouvelles. Les travailleurs et les personnes à leur charge récoltent une partie de ces gains par un relèvement du niveau général des salaires. La population à la retraite doit-elle avoir aussi sa part?

Il ne s'agit pas vraiment d'une question d'économie, mais de politique ou d'éthique. Son importance dans le contexte actuel est d'autant plus grande que la réponse influe directement sur le choix entre l'indexation aux prix et l'indexation aux salaires. L'indexation complète par rapport à l'évolution des prix entraînerait le maintien du même pouvoir absolu d'acquérir des biens et des services qu'au moment où le pensionné à pris sa retraite. Par ailleurs, l'indexation aux salaires équivaudrait au maintien du même pouvoir d'achat relatif, comparativement aux salariés moyens de l'Ontario.

Supposons que le niveau général des prix augmente de 7 % par an et celui des salaires, de 8 %, soit un gain annuel de 1 % des salaires réels. La pension entièrement indexée à l'évolution des prix conférerait le même pouvoir d'achat absolu, dix ans après la retraite, mais comparativement au niveau de vie général (que traduit le niveau salarial), ce pouvoir d'achat aurait diminué de 9,5 %. Vingt ans après le départ à la retraite, le pouvoir d'achat relatif de la pension aurait diminué de 18 %.

Le désir des pensionnés de partager le progrès économique futur de l'Ontario par une formule fondée sur un indice des salaires implique que ces personnes doivent être prêtes à partager aussi les déclins éventuels de l'économie. Certaines années, l'indice des salaires n'a pas augmenté aussi rapidement que les prix. Dans ces circonstances, une formule de protection

contre l'inflation fondée sur un indice des salaires impliquerait une diminution du pouvoir d'achat réel des pensionnés. Cependant, à longue échéance, on constate que les salaires ont augmenté plus rapidement que les prix et reflètent le progrès économique à long terme de l'Ontario.

Si l'on choisissait une formule d'indexation aux salaires, et non aux prix, le point de départ le plus évident d'une norme d'indexation serait l'enquête mensuelle Emploi, gains et durée du travail de Statistique Canada. Cette publication renferme une série statistique sur les gains hebdomadaires moyens couvrant la quasi-totalité du spectre de l'activité industrielle. On y trouve également une série sur les gains horaires moyens, sur la même base générale que les gains hebdomadaires. Il peut exister certains différences dans les courbes des gains horaires et hebdomadaires, mais il est peu probable que les tendances générales diffèrent de façon appréciable. Il est certain que les deux types de données rendront compte de l'inflation générale des salaires et des augmentations générales de la productivité. Ces données sur les gains hebdomadaires et horaires moyens existent pour l'Ontario, d'autres provinces et l'ensemble du Canada. Il faudrait décider quelle série utiliser, mais elles sont publiées assez promptement et de façon périodique et n'importe laquelle pourrait être facilement incorporée dans une formule d'indexation. Dans la pratique, les mouvements de pourcentage des différentes séries de gains hebdomadaires seront probablement très analogues; il ne semble pas y avoir de motif vraiment valable d'en préférer une à une autre.

B Indices des prix

L'indice canadien des prix à la consommation (IPC) est bien sûr l'indice des prix le mieux connu et le plus couramment utilisé pour indexer les conventions salariales, les polices d'assurance et les régimes de retraite indexés. Cet indice est établi et publié mensuellement par Statistique Canada et est communiqué quelques semaines après la fin du mois visé. On peut à juste titre se demander si un indice pan-canadien reflète adéquatement l'évolution des prix en Ontario, et si un indice établi pour tous les ménages reflète bien les effets de la fluctuation des prix dans la population âgée.

Chapitre 6 : Indices possibles d'inflation

De la façon dont il est préparé et publié par Statistique Canada, l'indice des prix à la consommation est conçu pour donner une image précise de l'évolution chronologique des prix d'un «panier» représentatif de biens et de services courants achetés par les ménages canadiens. En prenant séparément les divers groupes d'âge, Denton et Spencer font ressortir certaines différences assez évidentes. Comme le lecteur le constatera au tableau 6.1, la proportion des dépenses consacrée aux aliments augmente constamment avec l'âge. En outre, la part du logement est relativement élevée dans les jeunes familles, assez faible dans les ménages dont le chef est dans la quarantaine, la cinquantaine ou le début de la soixantaine, et augmente fortement dans ceux qui sont à la fin de la soixantaine et surtout dans les soixante-dix ans ou plus. De pareilles différences dans les habitudes de dépenser laisseraient supposer que l'IPC général ne serait pas approprié pour évaluer les effets de l'inflation sur un groupe d'âge particulier. C'est pour cette raison que Denton et Spencer ont calculé des indices liés à l'âge, pour plusieurs groupes d'âge, de façon à établir si, ces dernières années, l'IPC global a donné une image assez précise des effets de l'inflation sur la population âgée.

En fait, selon les conclusions de Denton et Spencer, la mesure de l'inflation donnée par l'IPC différait très peu entre les groupes d'âge, tant dans l'ensemble du Canada qu'en Ontario. Évidemment, savoir que cette mesure aurait été historiquement satisfaisante n'est pas une garantie totale qu'elle le serait autant à l'avenir, mais, dans la période historique en question, le taux d'inflation a varié considérablement, atteignant son minimum (2,9 %) en 1971 et son maximum (12,5 %) en 1981. Si, à l'avenir, l'IPC dépasse ces limites, on pourrait réévaluer son adéquation pour les groupes les plus âgés. En outre, il serait possible de suivre l'évolution d'un indice pertinent de l'inflation préparé périodiquement par Statistique Canada, à savoir l'IPC pour les personnes âgées à faible revenu. L'IPC de ce groupe a suivi une courbe assez analogue à l'IPC global dans la période visée, tout comme l'IPC global des citoyens à faible revenu, également établi par Statistique Canada.

Dans leur étude, Denton et Spencer analysent plusieurs autres indices des prix utilisables comme solution de rechange à l'IPC, y compris l'indice des prix à la consommation des comptes nationaux, un ensemble d'indices pour Toronto, Ottawa et Thunder Bay, ainsi qu'un indice des prix établi pour les

aînés de l'Ontario. À leur avis, si on choisit une formule d'indexation aux prix, la meilleure solution serait d'utiliser l'IPC pan-canadien, même s'il ne vise pas spécifiquement les aînés de l'Ontario. Les arguments en faveur de ce choix sont (1) que l'IPC est une mesure largement acceptée du niveau général des prix à la consommation et qu'il est très utilisé dans d'autres contextes d'indexation, (2) qu'il est publié périodiquement, (3) qu'il n'est pas susceptible de subir des révisions ennuyeuses, contrairement aux autres séries, et (4) qu'il semble refléter assez précisément les changements de prix dans diverses régions du pays et pour des segments différents de la population. De plus, le choix d'un indice national et un pas de plus vers une politique de retraite uniforme au Canada.

C Échéancement des ajustements d'indexation

L'autre question à régler, dans un programme d'indexation générale, est celui de l'échéancement des ajustements. À moins d'ajustements continus, il se produit une certaine perte du pouvoir d'achat, dans les intervalles. L'ajustement trimestriel présuppose une perte plus grande que l'ajustement mensuel, et moindre que l'indexation annuelle.

Supposons un taux annuel d'inflation de 7 % et une augmentation constante des prix toute l'année. Cela suppose un taux mensuel d'inflation d'environ 0,565 %. Si les pensions de retraite sont indexées aux prix mais que les ajustements sont mensuels, le redressement moyen d'une pension sera approximativement de 3 % supérieur à ce qu'il serait en cas d'ajustement annuel (soit 7,2 % par an). Cette différence de 3 % n'est pas énorme, mais signifie que l'écart moyen entre la pension indexée annuellement et celle ajustée mensuellement peut devenir très grand.) Et si l'ajustement est trimestriel, la perte moyenne du pouvoir d'achat se situera aux environs de 0,6 %, par rapport aux ajustements mensuels.

Les retards d'ajustement impliquent aussi une certaine perte du pouvoir d'achat, si l'inflation augmente constamment. Un certain retard est inévitable, car la série des instruments d'indexation n'est pas publiée instantanément et, du reste, il faut laisser le temps au mécanisme administratif de mettre en

vigueur les ajustements. Cependant, l'essentiel à retenir est que plus le retard est important, plus la perte moyenne du pouvoir d'achat sera grande.

Plus les ajustements seront fréquents, plus on respectera la formule choisie, mais cela comporte des coûts administratifs. Un ajustement annuel ou peut-être semestriel des pensions de retraite serait probablement satisfaisant, si le législateur tient compte de l'inconvénient occasionné aux pensionnés et qu'il établit la formule minimum à un niveau légèrement plus élevé.

II LES BESOINS DES GENS DIMINUENT-ILS AVEC LA RETRAITE ET LE PROCESSUS DE VIEILLISSEMENT?

A Définition et évaluation des «besoins»

S'il y a une question fréquemment soulevée dans les discussions sur la protection des pensionnés contre l'inflation, c'est celle des «besoins» : les besoins des aînés changent-ils avec l'âge? si les gens ont besoin de moins pour vivre, à 75 ou à 85 ans, qu'à 65 ans, leur faut-il autant de protection contre l'inflation que si ce n'était pas le cas?

Plusieurs observations s'imposent. D'abord, les besoins sont virtuellement impossibles à définir objectivement et pratiquement; on peut tout au plus le faire d'après les exigences minimales de survie, à savoir logement et alimentation de base, soins de santé, etc., ou, peut-être, par rapport à un certain «seuil de pauvreté». Au-delà, tout ne peut être que relatif; les besoins individuels sont un concept très subjectif. Les économistes en ont depuis longtemps reconnu la difficulté et n'utilisent ce terme que très rarement.

La deuxième observation est que les circonstances varient grandement chez les personnes âgées. Dans une certaine mesure, c'est le résultat du processus normal de vieillissement mais, pour une grande part, ce fait découle aussi de certains événements importants : le décès du conjoint; une invalidité partielle due à une crise ou à un autre grave problème de santé; le déménagement dans une autre ville du fils ou de la fille qui apportait antérieurement une aide quotidienne ou hebdomadaire, etc. On décrit souvent les personnes âgées comme un groupe relativement homogène, mais tel n'est pas le cas. L'état de santé est aussi un facteur d'hétérogénéité : certains sont en bonne

santé, même à 80 ou 90 ans, mais d'autres sont dans des hôpitaux pour chroniques ou des foyers ou continuent à vivre chez eux, tout en ayant besoin d'une aide quotidienne constante. Sur le plan de la santé, les aînés sont le groupe le plus hétérogène de la population. Pour discuter de façon réaliste de leurs besoins, il faut tenir compte de ce facteur.

Une question plus pertinente est celle de la variation, selon l'âge, des habitudes de dépenser. Le lien entre l'âge et les dépenses doit se fonder sur une distinction entre les différences d'âge et les différences de pouvoir d'achat. Ainsi, il se peut que les gens dépensent moins parce qu'ils ont moins d'argent à dépenser. La différence de richesse (actif et revenu) compte donc beaucoup. On peut poser la question de deux façons : (1) quelle est la variation des dépenses totales? C'est-à-dire que, à revenu et actif égaux, une personne de 85 ans dépensera-t-elle moins, au total, qu'une personne de 70 ans? (2) quelle est la variation dans les proportions dépensées pour différentes catégories de biens de consommation? Par exemple, si une personne de 85 ans et une autre de 70 ans ont le même pouvoir d'achat, vont-elles affecter leurs dépenses de façon différente, à des catégories de biens différentes? Voilà les questions que nous analyserons ici.

Connaître les effets du régime fiscal sur le pouvoir d'achat des familles et des personnes âgées est tout aussi essentiel pour comprendre leur situation économique et les conséquences de l'inflation. Cependant, il semble peu probable que les effets du régime fiscal soient un aspect important pour évaluer la nécessité de la protection-inflation; les diminutions du pouvoir d'achat qui découlent des taux annuels «normaux» d'inflation sont si considérables, accumulées sur dix, vingt ans ou davantage, qu'elles compteront probablement beaucoup plus que les effets attribuables au régime fiscal. Néanmoins, il se peut que ces effets ne soient pas négligeables. Au moment où nous rédigeons, il est possible que le gouvernement fédéral modifie de façon appréciable ses barèmes et règlements sur la taxe de vente et l'impôt sur le revenu et cela pourrait, dans une certaine mesure, se répercuter sur la protection-inflation et la situation économique générale des personnes âgées. Compte tenu qu'il s'agit de projets hypothétiques et provisoires de réforme fiscale, nous n'avons pas essayé d'en analyser les effets sur les aînés.

Les personnes de 65 ans et, parfois même celles de 55 ans, peuvent bénéficier de rabais, de subventions et de transferts en nature, par exemple des rabais sur les prix de détail, des subventions pour les médicaments, le logement, le transport en commun, l'assurance hospitalisation et l'assurance-maladie, etc. Dans la mesure où ces avantages sont définis sous forme de proportions (rabais de 10 %, subvention à 100 %, par exemple), il est important de remarquer qu'ils sont automatiquement indexés aux prix et donc à l'inflation. Cela est particulièrement vrai des subventions du secteur de la santé. Stone et MacLean ont calculé «que le revenu global des personnes de 65 ans et plus serait, en 1976, d'au moins 30 % supérieur à celui établi par l'Enquête sur les finances des consommateurs, si on tenait compte des montants d'argent non déclarés et des sources de revenus non monétaires».[1] Il est possible que le contexte ait changé depuis une décennie, mais nous n'avons pu trouver d'évaluation canadienne plus récente, bien qu'il existe des données sur le sujet aux États-Unis, comme le précisent Denton et Spencer dans leur étude de fond. Cependant, tout comme les changements au régime fiscal, les effets des rabais, des subventions et des transferts en nature seront probablement bien moindres que les effets cumulatifs de l'inflation.

B Revenu et actif des aînés

De quelque façon qu'on définisse les besoins, il est évident que la capacité de les satisfaire est liée à la richesse, c'est-à-dire au niveau de revenu et à l'actif de la personne âgée. Denton et Spencer ont étudié les déclarations de revenus des contribuables masculins, par groupe d'âge, et la situation financière des familles et des personnes sans attaches, d'après l'Enquête sur les finances des consommateurs de Statistique Canada : plusieurs conclusions méritent d'être signalées. Tout d'abord, quelle que soit l'année, le revenu le plus élevé se situe dans la quarantaine et diminue par la suite (tableau 6.2). En second lieu, le revenu augmente habituellement pour chaque groupe, d'année en année.

En troisième lieu, en raison du progrès économique général de la société, le revenu moyen de chaque population successive pour un groupe d'âge donné dépasse le revenu moyen des groupes plus âgés et est inférieur au

revenu moyen des groupes plus jeunes (tableau 6.3). En conséquence, les revenus atteignent généralement leur sommet non pas de 45 à 49 ans, mais plutôt 5, 10 ou même 15 ans plus tard, selon le groupe étudié.

Ainsi, la diminution de revenu avec l'âge est beaucoup moindre, si on suit le profil de dépenses d'un groupe de personnes qui vieillissent, qu'elle ne le semblerait en se fondant uniquement sur les données d'un groupe et d'une année en particulier. Ce point est important, car le revenu réel d'un groupe est beaucoup plus révélateur des changements qui interviennent dans le bien-être de ses membres que ne le sont les comparaisons entre les groupes d'âge pour une année donnée. Ainsi, en ce qui a trait au revenu réel vers 65 ans, on constate avant tout que, malgré un déclin réel du revenu à la retraite, la moyenne des revenus des 65 à 69 ans s'est maintenue de façon assez stable à 85 ou 95 % de ce qu'elle était dans ce même groupe (approximativement) à l'époque où ces personnes avaient cinq ans de moins. Mais ces données peuvent minimiser le déclin réel du revenu, car plus d'aînés (probablement à faible revenu) ne font pas de déclaration d'impôts. Leur absence des données comparatives fait que le revenu moyen du groupe est artificiellement élevé.

Il existe bien sûr un point épineux et qui ne touche pas que les niveaux moyens de revenu, mais aussi sa répartition, particulièrement chez les plus pauvres. Le pourcentage, dans cette fourchette, augmente généralement avec l'âge du chef du ménage. En outre, qu'on adopte ou non la perspective du groupe (l'analyse chronologique d'un groupe de personnes) semble faire peu de différence, car le revenu moyen des personnes à très faible revenu tend en fait à diminuer avec l'âge. Cependant, on remarque un déclin constant depuis 1974, et surtout depuis 1979, dans la proportion des 65 à 69 ans et des 70 ans et plus qui se situent dans la tranche des personnes à revenus modestes : cela vient peut-être d'une amélioration du programme SRG et de la protection croissante des régimes de retraite du Canada (RPC) et du Québec (RRQ).

Fait important à signaler, le RPC a été introduit progressivement, de sorte que nombre de ceux qui sont actuellement à leur retraite ne reçoivent pas les prestations entières. Avec les années, une proportion de plus en plus forte de retraités recevra des prestations complètes du régime. En outre, la participation des femmes au marché du travail a augmenté, de sorte que le nombre de retraitées récipiendaires du RPC ira croissant. Voilà pourquoi le

RPC est appelé à jouer un rôle plus grand que maintenant dans les revenus de retraite des Canadiens. Comme nous l'avons mentionné, le fait que le RPC soit entièrement indexé à l'IPC est un facteur très important dans le revenu des retraités.

La possession d'actif et les niveaux de revenu influent sur le pouvoir d'achat. Il est donc important de connaître le profil de l'actif par rapport au processus de vieillissement. Au début de 1984, selon Denton et Spencer, la valeur moyenne déclarée de l'actif des familles et des personnes sans attaches culminait chez les 55 à 59 ans ou les 60 à 64 ans; au-delà, la valeur moyenne diminuait fortement avec l'âge. Il est possible, comme pour le revenu, que ce profil donne trop d'importance à la courbe comparative âge-actif de tel ou tel groupe vieillissant. Dans l'avenir, on trouvera dans les groupes les plus âgés une proportion de plus en plus forte de personnes sans attaches, particulièrement des veuves. Les différences d'âge chez les couples mariés sont peut-être un meilleur indice : nous constatons là un sommet de l'actif vers 60 à 64 ans, suivi d'une chute en fonction de l'âge, mais beaucoup moins prononcée. On s'attendrait cependant à ce que toute diminution de l'actif en fonction de l'âge dans un groupe donné soit encore moindre. Comme le mentionnent Denton et Spencer, certains auteurs semblent penser que l'actif ne diminue pas et qu'en fait, les gens continuent d'accumuler de la richesse jusqu'à un âge très avancé.

Dans l'évaluation de l'actif, il ne faut pas oublier que, dans la plupart des cas, l'actif le plus important est la valeur marchande des résidences des propriétaires-occupants; ce bien représente plus des deux cinquièmes de l'actif, proportion qui varie très peu entre les groupes d'âge. La valeur moyenne de l'avoir chez les gens d'affaires, les agriculteurs ou les professionnels et dans les autres biens immobiliers, elle est aussi importante, mais diminue fortement avec l'âge du chef du ménage.

Il est certain que, dans le cas des retraités, les rentes représentent un autre élément important. Dans une étude récente menée aux États-Unis, McDermed, Clark et Allen[2] évaluent la richesse que procurent les pensions. Selon la démarche adoptée, ils constatent que la richesse moyenne de la pension peut représenter jusqu'à deux cinquièmes de la valeur moyenne nette des ménages protégés par une rente de retraite.

Chapitre 6 : Indices possibles d'inflation

Après cette analyse du revenu et de l'actif, nous passons à l'étude des rapports entre l'âge et les dépenses de consommation.

C Âge et dépenses de consommation

On dit parfois que les dépenses devraient diminuer avec l'âge, tout simplement parce que les besoins changent. Ainsi, on pourrait dire que les dépenses pour un certain nombre d'éléments liés au travail et touchant le vêtement, le transport et l'alimentation, vont simplement disparaître après la retraite. En outre, le retraité ayant plus de temps, il pourra faire davantage de «production domestique» qu'il ne le pourrait autrement. La valeur de ce temps peut être considérable, mais elle ne compte pas dans la mesure du revenu. Il est également possible que les besoins de logement et de nourriture diminuent, car il y aura moins de personnes à charge dans le ménage. En outre, on offre exclusivement aux aînés de nombreux rabais qui augmentent le pouvoir d'achat, etc. C'est ce qu'on appelle la théorie cyclique de la consommation.

Par ailleurs, on pourrait bien sûr répliquer que, même si les dépenses liées au travail et à la taille du ménage diminuent de façon évidente, il pourrait se produire une hausse de celles consacrées aux loisirs et aux voyages d'agrément (du moins chez les aînés en santé), car ils disposeront de plus de temps. En d'autres termes, on peut s'attendre que nos aînés trouvent d'autres moyens de «dépenser leur argent» à mesure que change leur contexte personnel, de la même façon qu'il est raisonnable de penser que les jeunes modifieront avec l'âge leurs habitudes de dépenser. On pourrait donc conclure de ce raisonnement que cette chute des niveaux de dépense avec l'âge est en grande partie, ou en totalité, due non pas à une évolution cyclique des «besoins», mais au fait que les gens âgés ont habituellement moins à dépenser.

C'est une question complexe, que nous ne pouvons guère qu'effleurer ici. Commençons par les informations les plus récentes sur les profils de consommation selon l'âge, dérivées de l'Enquête sur les dépenses des familles de Statistique Canada. Comme on le constatera au tableau 6.4 préparé par Denton et Spencer, la moyenne des dépenses de consommation augmente généralement avec l'âge, de 25 à 29 ans jusqu'à 45 à 49 ans et diminue dans

chaque groupe d'âge subséquent. Ce profil de la moyenne des dépenses ressemble à celui du revenu moyen dont nous avons traité à la section précédente. Enfin, il semble que les unités de dépense, en moyenne et sur l'ensemble des tranches d'âge, n'affectent pas tout leur revenu actuel à des dépenses de consommation courante. Ainsi, selon toute apparence, nombre de personnes de 75 ans ou davantage continuent d'accumuler de l'actif au lieu de l'affecter à la consommation courante.

Les deux catégories de dépenses les plus importantes sont la nourriture et le logement, qui représentent ensemble environ 58 % des dépenses totales pour l'ensemble des groupes d'âge (tableau 6.1). La part du budget consacrée à l'alimentation augmente avec l'âge et passe de moins d'un cinquième dans le groupe le plus jeune à près d'un quart dans le plus âgé. Cependant, l'augmentation se produit surtout aux environs de 60 ans. Les différences liées à l'âge semblent particulièrement marquées dans les années précédant la soixantaine, mais la tendance se maintient par la suite. La fraction consacrée au logement diminue avec l'âge jusqu'au groupe des 55 à 59 ans et accuse ensuite une forte hausse dans les groupes plus âgés. Chez les unités de dépense dont le chef a de 70 à 74 ans, l'alimentation et le logement représentent plus de 64 % des dépenses totales, et dépassent les 70 % chez les 75 ans ou plus.

Ces augmentations proportionnelles dans l'alimentation et le logement doivent évidemment être compensées par des diminutions équivalentes à d'autres postes. On constate que la part des dépenses totales affectées aux vêtements, au transport, aux loisirs, à la lecture et à l'éducation, ainsi qu'au tabac et à l'alcool, déclinent avec l'âge, au moins chez les plus âgés. On note en outre une augmentation assez modeste de la proportion attribuée à l'hygiène et aux soins personnels, même si les besoins de santé augmentent bien sûr avec l'âge, mais ceux liés au vieillissement sont les soins médicaux plus fréquents, l'achat de médicaments sur ordonnances et l'hospitalisation : pour la plupart, ces besoins ne figurent pas dans les dépenses de consommation car ils sont en grande partie couverts par l'assurance-maladie.

Les effets de l'âge sur les profils de dépenses sont obscurcis par d'autres facteurs incidents et qui varient entre groupes d'âge, notamment les différences de richesse (voir ci-dessus, l'actif et le revenu), la taille de la famille (taille de l'unité moyenne de dépense), la répartition géographique

(ville, campagne), etc. Il serait souhaitable de faire abstraction de ces autres différences, dans les données, de sorte que la seule différence entre les groupes soit l'âge des personnes qui les composent. Si tous les autres facteurs demeurent constants, nous pourrons déceler les effets propres à l'âge.

Grâce aux techniques de régression statistique, il est possible d'évaluer les effets de ces divers facteurs et d'isoler ceux de l'âge. Dans leur document du tome I, Denton et Spencer ont évalué les rapports entre les dépenses totales de consommation et un certain nombre de variables «explicatives». Celle qui nous intéresse plus spécialement, c'est l'âge du chef du ménage et ses effets sur les profils de dépense. En d'autres termes, la méthode d'évaluation admet en constante les autres facteurs, notamment la région de résidence (rurale ou urbaine), la taille de l'endroit où l'unité de dépense vit, le sexe et la scolarité du chef du ménage, son âge, ainsi que le revenu de l'unité de dépense, ce qui autorise l'analyse distincte des effets de l'âge sur le profil des dépenses.

Les résultats (voir tableau 6.5) indiquent que les dépenses totales diminuent un peu avec l'âge, si le revenu et les autres caractéristiques demeurent constants. Cependant, les différences selon l'âge sont généralement assez réduites, sauf dans le groupe le plus âgé.

Le niveau de dépense relativement faible du groupe le plus âgé justifie un examen plus approfondi. Ce groupe englobe toutes les unités de dépense où le chef avait au moins 75 ans au moment de l'enquête. Il présente donc un écart d'âge beaucoup plus grand que les autres et, indubitablement, comporte beaucoup plus d'hétérogénéité dans les caractéristiques des unités de dépense. L'état de santé, par exemple, est probablement beaucoup plus variable dans ce groupe d'âge que chez les plus jeunes et cela pourrait expliquer au moins en partie la différence obtenue pour le niveau moyen de dépense.

Une étude récente de Statistique Canada menée par Louise Heslop[3] vient appuyer ces conclusions de Denton et Spencer. À l'aide de techniques statistiques analogues, Mme Heslop a analysé les données sur le revenu et les dépenses, et en arrivait à la conclusion que, sans égard à l'âge, les habitudes de dépense étaient analogues dans un même groupe de revenu. Les ressources financières influent plus que l'âge sur les dépenses :

L'importance primordiale des ressources (dépenses, revenu) dans la comptabilisation des habitudes de vie paraît constamment, quelle que soit la démarche analytique. L'âge n'est pas vraiment une contrainte. S'ils en avaient les moyens, les retraités garderaient le même style de vie qu'auparavant. Le déclin des activités ou la marginalisation ne commence à compter qu'après 75 ans.

III CONCLUSION

D'après l'étude des divers indices possibles, il semble que l'IPC soit un repère adéquat pour la mise au point d'une formule de protection contre l'inflation. Néanmoins, si on décide que l'indexation des rentes doit refléter le progrès économique de la société et les fluctuations de la productivité, on pourrait alors recourir aux gains moyens hebdomadaires ou horaires. Actuellement, il ne semble pas nécessaire, en Ontario, de mettre au point un indice propre aux personnes âgées. Plus on s'éloigne de l'indexation complète, moins le choix entre les divers indices est important.

En ce qui a trait aux besoins des retraités, nous n'avons pas trouvé de preuve d'une diminution qui justifierait l'acceptation d'une courbe descendante de la valeur réelle des pensions; plus précisément, nous n'avons relevé aucune preuve évidente à l'appui d'une formule de protection-inflation inférieure à 100 %. La seule exception est la conclusion selon laquelle une personne de plus de 75 ans dépenserait, en moyenne, moins per capita que celle de moins de 75 ans, toutes autres choses étant égales. Cependant, les circonstances varient grandement chez les plus de 75 ans, notamment l'état de santé. Ainsi, tirer une orientation de cette conclusion serait risquer de s'égarer; toute décision de protection non totale contre l'inflation doit se fonder sur d'autres motifs, par exemple les facteurs liés aux coûts et au financement.

NOTES

1. Leroy Stone et Michael MacLean, Future Income Prospects for Canada's Senior Citizens, 1979, Institut de recherches politiques, p. 24.

2. A. McDermed, R. Clark et S. Allen, «Pension Wealth, Age - Wealth Profiles, and the Distribution of Net Worth», 1987, document de travail n° 105, Department of Economics and Business, Université d'État de Caroline du Nord.

3. Louise A. Heslop, Facteurs influant sur les dépenses des personnes âgées : Âge ou Revenu, 1986, Document de recherche n° 20, Division des études sociales et économiques, Statistique Canada, p. 36.

TABLEAU 6.1

ACHATS

Répartition des dépenses de consommation selon l'âge du chef de ménage et par catégorie de dépense, en Ontario, en 1982 (pourcentages)

Catégorie	Global	25 à 29	35 à 39	45 à 49	55 à 59	60 à 64	65 à 69	70 à 74	75...
Aliments	21,3	18,9	20,4	22,2	22,9	23,0	24,4	23,5	23,8
Achetés au magasin	16,0	12,1	15,2	17,0	18,2	18,7	19,7	19,6	21,1
Achetés du restaurant	5,3	6,7	5,2	5,2	4,7	4,3	4,5	3,9	2,7
Logement	36,4	38,2	39,8	32,4	30,8	34,3	36,2	40,6	47,0
Vêtements	8,6	8,5	8,5	9,8	8,3	7,9	6,7	5,6	6,6
Transport	16,1	16,4	14,6	16,6	18,9	19,1	15,6	17,3	10,6
Santé et soins personnels	4,3	4,0	4,4	4,7	4,4	4,5	4,7	4,0	4,9
Loisirs lecture et éducation	8,4	8,8	7,9	9,7	8,2	6,4	6,8	5,7	4,4
Tabac et alcool	4,9	5,2	4,4	4,5	6,4	4,8	5,5	3,3	2,6
Total des dépenses	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

REMARQUE : Répartition verticale dans les colonnes du tableau 6.4. Il est possible que la somme des éléments ne corresponde pas exactement aux totaux, car les chiffres ont été arrondis. Le global comprend les chefs de ménage de moins et de plus de 25 ans.

SOURCE : Denton et Spencer, Inflation Protection and Economic Security in Retirement, p. 69.

TABLEAU 6.2

GAINS

Revenu total moyen des hommes remplissant une déclaration d'impôt, selon l'âge, de 1964 à 1984 (en dollars 1984)

Âge	1964	1969	1974	1979	1984
45-49	21 081	24 671	32 185	33 364	31 962
50-54	20 315	23 693	30 776	32 510	31 301
55-59	19 595	22 137	28 545	30 450	29 602
60-64	18 143	20 225	24 993	26 965	26 165
65-69	15 656	16 071	19 075	20 826	22 236
70...	14 729	13 245	13 213	15 325	18 381
Global	17 147	19 292	23 503	24 648	23 873

REMARQUE : Le global comprend les hommes de moins de 45 ans.

SOURCE : D'après la publication de Revenu Canada, Statistiques fiscales (Ottawa, divers numéros)

TABLEAU 6.3

FLUCTUATION DU REVENU SELON L'ÂGE

Revenu total moyen des hommes remplissant une déclaration d'impôt, selon l'âge, de 1968 à 1984
(en dollars 1984)

1968		1972		1976		1980		1984	
Âge	Revenu	Âge	Revenu	Âge	Revenu	Âge	Revenu	Âge	Revenu
44	19 965	48	23 299	52	26 234*	56	24 358	60	22 002
45	19 927	49	23 238	53	25 599*	57	24 677	61	21 699
46	19 873	50	23 052	54	25 698*	58	24 769	62	20 690
47	19 697	51	22 614	55	25 939*	59	24 167	63	20 494
48	19 651	52	22 616	56	25 172*	60	23 471	64	19 195
49	19 548	53	21 910	57	24 317*	61	22 612	65	19 790
50	19 210	54	21 873	58	23 976*	62	22 126	66	19 555
51	19 341	55	22 261	59	23 331*	63	21 655	67	18 801
52	19 447	56	21 718	60	24 174*	64	20 646	68	18 458
53	19 280	57	22 065	61	22 320*	65	20 892	69	18 627
54	18 941	58	20 926	62	21 634	66	20 207	70	17 814
55	19 158	59	21 104*	63	20 887	67	19 434		
56	18 754	60	20 443*	64	20 169	68	18 220		
57	19 068	61	19 927*	65	19 173	69	18 040		
58	18 245	62	19 148*	66	17 231	70	17 373		
59	18 345	63	18 766*	67	15 958				
60	17 967	64	18 415*	68	15 558				
61	17 562	65	17 228	69	13 817				
62	17 603	66	15 553	70	13 789				
63	16 951	67	13 722						
64	16 756	68	13 384						
65	15 020	69	12 887						
66	14 103	70	12 639						
Global	15 828		17 656		20 053		18 869		18 240

REMARQUE : Astérisque : sommet du revenu du groupe horizontal

SOURCE : D'après la publication de Revenu Canada, Statistiques fiscales

TABLEAU 6.4

DÉPENSES

Dépenses moyennes de consommation selon l'âge du chef du ménage et par catégorie de dépense, certains groupes en Ontario, 1982 (en dollars)

Catégorie	Global	25 à 29	35 à 39	45 à 49	55 à 59	60 à 64	65 à 69	70 à 74	75...
Aliments	4 344	3 752	4 870	5 883	4 499	3 866	3 245	2 772	2 306
Achetés au magasin	3 251	2 405	3 631	4 508	3 567	3 140	2 626	2 310	2 049
Achetés au restaurant	1 082	1 339	1 238	1 370	923	723	597	462	257
Logement	7 420	7 605	9 495	8 596	6 043	5 749	4 882	4 782	4 560
Vêtements	1 754	1 691	2 019	2 602	1 639	1 330	889	662	639
Transport	3 285	3 265	3 479	4 411	3 715	3 209	2 079	2 037	1 032
Santé et soins personnels	872	786	1 051	1 252	873	749	630	475	474
Loisirs lecture et éducation	1 702	1 755	1 881	2 573	1 614	1 069	910	677	427
Tabac et alcool	990	1 033	1 050	1 200	1 253	801	733	387	255
Total des dépenses	20 367	19 888	23 845	26 518	19 636	16 773	13 309	11 792	9 693

REMARQUE : v. remarque du tableau 6.1

SOURCE : Denton et Spencer, Inflation Protection and Economic Security in Retirement, p. 68.

TABLEAU 6.5

DÉPENSES DES MÉNAGES ÂGÉS (ABSTRACTION DES DIFFÉRENCES DE RICHESSE)

Niveaux estimatifs de dépenses de consommation selon l'âge, pour les unités de dépense âgées d'une et de deux personnes (en dollars)

Unité de dépense	Âge du chef du ménage		
	55 à 59 70 à 74	60 à 64 75. . .	65 à 69
1 personne	8 411 7 802	8 246 7 396	8 273
2 personnes	12 467 12 064	12 229 10 444	12 493

REMARQUE : Les niveaux estimatifs de dépense sont dérivés d'une analyse de régression des données tirées de l'Enquête de 1982 sur les dépenses des familles, d'après l'étude de Denton et Spencer. Les niveaux de dépense se fondent sur l'hypothèse que seul l'âge change. Les unités de dépense d'une personne représentent des hommes qui ont au maximum leur neuvième année et qui vivent dans une maison sans hypothèque dans une région urbaine de l'Ontario dépassant les 100 000 habitants; leur revenu est de 11 200 $; les unités de deux personnes ne représentent que des couples mariés dont le revenu total est de 23 000 $, les deux autres caractéristiques étant analogues aux unités d'une personne.

SOURCE : Denton et Spencer, Inflation Protection and Economic Security in Retirement, p. 70.

CHAPITRE 7

Provisionnement, comptabilité et fiscalité

I INTRODUCTION

Il existe trois ensembles différents de règlements sur les régimes de retraite. Chacun a ses objectifs et intérêts :

> **Provisionnement** : Les actuaires et la Commission des régimes de retraite de l'Ontario (CRRO) veulent que les réserves en caisse suffisent à payer tous les engagements de rente, même dans l'éventualité de circonstances défavorables.
>
> **Comptabilité** : Pour les comptables, les états financiers des employeurs doivent donner l'image la plus fidèle possible des obligations de ces derniers; ils insistent donc sur les «hypothèses les plus probables» des résultats les plus plausibles.
>
> **Fiscalité** : Le gouvernement fédéral, par le ministère du Revenu, veut favoriser les diverses formes d'épargne-retraite et, en même temps, éviter l'accumulation de fonds de retraite superflus dans les abris fiscaux.

Cette divergence d'objectifs des règlements suscite donc des interactions, et parfois des situations conflictuelles, imprimant des orientations différentes à la conception et au financement des rentes. Nous verrons ici que chaque secteur vient d'adopter de nouvelles règles dont il est difficile de prévoir les conséquences, ce qui complique encore le système des pensions. Ces trois secteurs s'adapteront aux nouvelles règles d'indexation chacun à sa manière, ce qui pourrait réserver des surprises.

L'effet de la réglementation de chaque instance aura une incidence particulière sur la décision des employeurs et des employés de passer d'un

type de régime à un autre. Les règles de chacune peuvent influer différemment sur les choix, selon qu'elles portent sur des régimes à prestations déterminées, à cotisations déterminées ou des REER. C'est le régime à prestations déterminées, le plus réglementé, qui pose les plus grandes controverses au niveau des règles financières, comptables et fiscales. Au centre de ces questions se trouvent les difficultés conceptuelles, et les désaccords, touchant la prévision des coûts des niveaux promis de prestations futures et leur étalement dans le temps. Les REER et les régimes à cotisations déterminées sont comparativement simples : quelques règles sur les investissements autorisés, les limites de cotisation et l'impôt sur les retraits. Nous verrons ici que la protection obligatoire contre l'inflation comporte plus de complexité et d'incertitudes surtout en ce qui a trait aux régimes à prestations déterminées.

II PROVISIONNEMENT : LES ACTUAIRES ET LA COMMISSION DES RÉGIMES DE RETRAITE DE L'ONTARIO*

A Aperçu

Avant l'avènement des véritables régimes de retraite, à l'époque où les pensions étaient une récompense pour longs et loyaux services, que l'employeur pouvait, à sa discrétion, accorder ou refuser, il n'y avait habituellement pas de provisionnement dans la période de service actif. Les prestations étaient prélevées des recettes courantes pendant la retraite de l'employé. Même à l'époque où un grand nombre d'employeurs ont adopté de véritables régimes de retraite, après le deuxième conflit mondial, la loi ne les obligeait pas à constituer une caisse, bien que nombre d'entre eux aient pris l'initiative de provisionner ou de précapitaliser leur régime à un niveau raisonnable. Si les prestations étaient précapitalisées, on les avait bien souvent acquises aux termes d'un contrat de rente collective assurée, où l'assureur assumait le risque de l'investissement.

---

* *Nous avons, dans l'analyse du provisionnement, abondamment puisé au document du Professeur Keith P. Sharp «Pension Funding Assumptions and Pension Indexation», qui figure au tome 1 des Études de recherche.*

Chapitre 7 : Provisionnement, comptabilité et fiscalité

Dans les années 1950 et 1960, nombre d'employeurs (surtout les plus importants) ont constaté qu'ils pouvaient gagner en souplesse et en rentabilité par un mécanisme de financement autogéré et une caisse de retraite distincte alimentée et investie en titres commercialisables sous leur direction, mais nombre d'autres ont continué à provisionner leur régime par des contrats de rentes collectives assurées. L'adoption en 1965 de la première Loi sur les régimes de retraite de l'Ontario rendit obligatoire la précapitalisation des rentes pendant le service actif.

Tout régime de retraite impose à son promoteur des obligations financières sur plusieurs décennies à venir. Ce dernier doit donc connaître la taille probable et le profil chronologique de ses engagements, afin de choisir la stratégie de financement la meilleure pour les respecter. Les calculs que cela suppose sont complexes, et sont confiés à des actuaires spécialisés dans ce domaine. La méthode de financement et les hypothèses choisies par l'actuaire n'influent pas sur le coût des régimes à long terme, mais feront que, par exemple, les cotisations de l'employeur à la caisse de retraite demeureront modérées dans toutes les années à venir, ou seront moindres à court terme que dans les décennies à venir.

Du point de vue de l'employé, la caisse de retraite doit être suffisamment garnie, afin que, lorsqu'il prendra sa retraite, il reçoive le niveau de prestation promis. Les travailleurs ontariens s'en sont de plus en plus remis au gouvernement de la province pour veiller à ce que les promoteurs provisionnent adéquatement leurs engagements de rentes. En vertu de la Loi sur les régimes de retraite de l'Ontario (LRRO), le gouvernement a adopté des règles de financement, dont l'application relève de la CRRO, qui exerce une surveillance sur les régimes afin de garantir le respect de ces règlements, et a établi des normes minimales sur nombre des aspects du financement. Certaines de ces normes ne figurent pas à la loi, ni même au règlement : ce sont des lignes directrices internes, non publiées, modifiées au besoin. À la lumière de ces normes, la CRRO analyse chaque régime; elle se fie fortement en cela au jugement des actuaires du régime. Lorsqu'un actuaire donne son attestation à un régime, il prend une grave responsabilité, non seulement envers les participants, mais aussi dans le contexte de la loi ontarienne et de la surveillance de la CRRO.

En vertu de la législation ontarienne sur les régimes de retraite, tant avant 1987 que par la suite, tout régime à prestations déterminées doit être évalué par un actuaire au moins aux trois ans. En outre, la CRRO exige que la cotisation annuelle patronale corresponde au moins à celle jugée appropriée par l'actuaire. L'attestation de l'actuaire permet également à Revenu Canada de décider s'il autorisera l'employeur à déclarer sa cotisation comme frais d'entreprise. Les évaluations de coûts de l'actuaire ont donc des répercussions profondes. Son attestation porte sur le coût théorique annuel et sur la valeur de l'excédent ou du déficit actuariel, qui sont l'un et l'autre fonction des hypothèses utilisées. La valeur attribuée à une promesse de rente dépend de plusieurs impondérables notamment, dans nombre de régimes, du taux futur de rendement de la caisse, du taux de la rémunération future et des augmentations de salaires, ainsi que du pourcentage d'employés qui conserveront leur emploi jusqu'à la retraite. Aucun de ces éléments n'est facile à prévoir.

Ces dernières années, les taux réels de rendement de l'actif de la plupart des caisses de retraite ont dépassé ceux utilisés par les actuaires. Pour cette raison et certaines autres, les calculs actuariels actuels montrent l'existence d'excédents dans de nombreux régimes; la valeur actuarielle de l'actif dépasse l'évaluation des charges à payer. Selon de nombreux observateurs, les calculs actuariels actuels continuent de sous-évaluer les taux réels futurs de rendement et les excédents des caisses de retraite sont bien supérieurs à ce que donnent ces calculs. Dans la mesure où cette opinion est valide, il est donc plus facile de faire face aux charges supplémentaires inhérentes à la protection obligatoire contre l'inflation qu'il ne l'aurait été en d'autre temps. L'avenir se chargera de faire ressortir les répercussions, sur la valeur actuarielle de l'actif, des changements considérables dans les prix des actions et des obligations, à l'automne 1987.

B Choix d'hypothèses

Dans les Principes directeurs pour l'évaluation des régimes de retraite, de l'Institut canadien des actuaires, on trouve une liste des hypothèses que l'actuaire doit formuler. Le choix des hypothèses pertinentes dépendra de la

structure des prestations d'un régime, par exemple s'il est ou non intégré aux régimes gouvernementaux. Voici cette liste :

(a) Hypothèses économiques

(i) rendement du capital investi

(ii) augmentations de salaire

(iii) évolution des régimes d'État

(iv) revalorisation des rentes en cours de paiement

(b) Hypothèses démographiques

(i) nombre de cas de retraite à l'âge normal, de retraite anticipée et de retraite différée

(ii) nombre de cas d'invalidité et de guérison après une période d'invalidité

(iii) nombre de cas de sorties volontaires et involontaires du régime

(iv) nombre de cas de mortalité, avant et après la retraite ou l'invalidité

(c) Autres hypothèses

(i) composition de la famille

(ii) mariage : état matrimonial au moment de la sortie, du décès, de la retraite; différence d'âge entre les conjoints; taux de remariage et de divorce

(iii) frais administratifs

(iv) choix des différents genres de prestations offerts en option

(v) nombre d'heures de travail des salariés horaires

(vi) rémunération de départ à laquelle s'appliquent les augmentations de salaires

(vii) nombre d'adhérents éventuels au régime

Dans l'établissement d'hypothèses comme les taux de désistement ou de retraite anticipée, qui varient grandement entre employeurs, l'actuaire procédera habituellement à l'examen des résultats de l'employeur dont il évalue le régime. Dans le choix des taux de rendement des investissements et d'augmentation salariale, il comparera la statistique économique antérieure et la situation actuelle du marché. On considère généralement qu'il est difficile de prévoir avec précision le taux des gains futurs de la caisse, qui correspond à l'hypothèse du taux d'intérêt, car par le passé, les taux de rendement ont connu des écarts. Cependant, l'écart entre le taux d'intérêt et le taux d'augmentation des salaires (utilisé dans les régimes fin de carrière), qui sont tous deux sensibles à l'inflation, devrait être plus stable à long terme. Actuellement, le choix probable d'une paire d'hypothèses fondées sur les taux d'intérêt et les augmentations salariales (ex. : 7 %/6 %) serait celui où le taux d'intérêt a été supérieur de 0,5 % à 1,5 % au taux d'augmentation salariale. Influent sur ce choix les perspectives d'augmentations salariales dans une industrie en particulier et la composition de l'actif de la caisse. Il faut notamment évaluer le facteur de risque de l'actif de la caisse. La liste des hypothèses nécessaires peut varier selon le type de régime évalué : prestations déterminées, reconstitution de carrière ou fin de carrière.

Dans le choix des hypothèses actuarielles, on porte un jugement afin d'équilibrer plusieurs facteurs. La décision sur une hypothèse donnée, par exemple celle du taux d'intérêt, vise surtout à établir une évaluation qui représente adéquatement sa valeur future prévue. Cependant, l'actuaire voudra qu'à la cessation du régime, l'actif suffise à payer les prestations courues. En conséquence, ce souci à l'égard des rentes futures des employés l'incitera probablement à choisir des hypothèses un peu plus conservatrices qu'une véritable «hypothèse la plus probable», mais il se gardera évidemment d'un conservatisme extrême, en partie parce qu'il devra se justifier devant l'employeur. Parfois, l'employeur préférera les hypothèses conservatrices, pour effectuer des cotisations autorisant le dégrèvement fiscal maximal. Cependant, certains employeurs peuvent préférer verser la cotisation la plus faible possible, en autant qu'on peut en attester l'adéquation, et ce désir était peut-être plus fort en 1987, en raison du moratoire sur les retraits d'excédents. L'influence de l'employeur sur le choix des hypothèses est réduite, car

l'actuaire est tenu, par son code de déontologie, de choisir les hypothèses qu'il juge adéquates et appropriées.

Le choix des méthodes et hypothèses dépend du but de l'évaluation. Celles de l'évaluation triennale de provisionnement peuvent différer de celles d'une évaluation comptable ou visant à faciliter la répartition de l'actif, s'il y a liquidation du régime ou absorption de la société. En cas de liquidation, la valeur marchande de l'actif prime, tandis que, dans l'évaluation du financement d'un régime en place, la stabilité des niveaux de cotisation peut exiger un adoucissement de la valeur marchande de l'actif.

Keith Sharp, dans son rapport de recherche au Groupe d'étude, a rappelé que l'incertitude inhérente aux hypothèses signifie que les évaluations actuarielles du provisionnement nécessaire ne seront que des approximations :

> L'excédent ne peut être mesuré objectivement que le solde d'un compte de banque, ni même avec la précision attendue d'une prévision du déficit fédéral dans trois ans. Quand l'actuaire détermine par évaluation le coût véritable d'un régime, son objectif est très nébuleux. Il peut fort heureusement ajuster son tir au moins aux trois ans ...
>
> Le choix des hypothèses actuarielles est une question de jugement. Par opposition aux calculs mathématiques qui servent à établir le financement, c'est un «domaine subjectif de l'art de l'actuaire». Le choix des hypothèses se fait à chaque évaluation actuarielle. Voici un extrait des normes professionnelles de l'Institut canadien des actuaires :
>
> > Les hypothèses choisies par l'actuaire devraient refléter son appréciation des événements futurs qui influent sur la valeur actuarielle du régime. Elles devraient tenir compte de l'expérience actuelle ayant trait au groupe visé, dans la mesure où les données sont disponibles et pertinentes. Toutefois, compte tenu de la nature d'un régime de retraite, les hypothèses devraient également traduire les tendances à long terme, plutôt que d'accorder plus d'importance aux tendances récentes. L'actuaire peut prendre en compte les renseignements généraux ou particuliers disponibles d'autres sources, y compris du responsable ou de l'administrateur du régime, des gestionnaires de placement, des comptables et des économistes.
>
> Les normes professionnelles exigent la divulgation des hypothèses, dans le rapport d'évaluation. L'actuaire est tenu de déclarer qu'à son avis, les hypothèses sont «adéquates et appropriées» aux fins de l'évaluation.

Signalons que les erreurs dans les diverses hypothèses et projections peuvent s'annuler les unes les autres. Ainsi, dans les régimes fin de carrière, une sous-évaluation du rendement de l'investissement peut être compensée en partie par une sous-évaluation des augmentations salariales.

La CRRO veille au financement adéquat du régime et, en conséquence, peut opposer son veto aux hypothèses et calculs. Chaque régime doit faire à cet égard au moins un rapport triennal que la CRRO évalue en fonction de la loi, des règlements et de ses propres lignes directrices non publiées.

Précisons que, dans ce qui leur reste de latitude, les actuaires choisissent des hypothèses de coûts élevés, de façon que chaque régime dispose des fonds correspondant aux rentes promises. Les hypothèses prudentes peuvent se justifier ainsi : si, par malchance, on sous-provisionne un régime, cela serait bien plus grave que tout inconvénient découlant du surprovisionnement d'autres régimes. Les recommandations de financement de l'actuaire, nous l'avons vu, n'influent pas sur les coûts à long terme du régime, car ils dépendent plus des résultats réels que du jugement de l'actuaire, mais les hypothèses trop conservatrices entraîneront une croissance de l'actif, qui provoquera un abaissement des taux de cotisation recommandés. On peut donc conclure que même si la protection-inflation devient obligatoire, l'effet sur le financement des régimes ne sera pas aussi prononcé qu'on pourrait autrement s'y attendre. Comme l'expliquait Keith Sharp :

> Dans les faits, on peut adopter des hypothèses ultra-conservatrices, qui rendront inutile la formulation d'hypothèses s'appliquant précisément aux indexations futures. Cet ultra-conservatisme disparaîtra probablement si l'indexation partielle ou complète devient obligatoire; on le remplacera par une hypothèse touchant spécialement l'indexation. Une enquête officieuse auprès de plusieurs actuaires-conseils a permis de dégager un consensus très approximatif sur ce que serait l'hypothèse du taux d'intérêt, dans un régime professionnel type :
>
> | | |
> |---|---|
> | Hypothèse réaliste | 8,0 %/an |
> | Conservatrice, pour protéger les rentes | 7,5 %/an |
> | Encore plus conservatrice, en prévision des augmentations ponctuelles | 7,0 %/an |
>
> Mon avis, d'après des renseignements nécessairement fragmentaires, est donc que l'indexation obligatoire à environ 60 % du

taux d'inflation aboutirait à une augmentation moyenne d'environ 0,5 % par an du taux d'intérêt supposé, avec l'ajout d'une hypothèse explicite sur l'indexation future. Nombre de régimes ne connaîtraient pas d'augmentation, dans l'hypothèse du taux d'intérêt, tandis que d'autres afficheraient une hausse supérieure à 0,5 %.

Dans les régimes qui ont déjà prévu une partie du coût par des hypothèses conservatrices, le choc de l'indexation obligatoire sera moindre. Souvent, ce conservatisme implicite a permis d'apporter des ajustements ponctuels. En outre, les nouvelles règles comptables pourraient modifier les hypothèses actuarielles et amortir encore le choc. Avant de passer à ces nouvelles règles comptables, analysons d'abord un autre secteur où la réglementation pourrait être modifiée : le choix de la formule de provisionnement et de la période d'amortissement.

C Choix de la formule de provisionnement et de la période d'amortissement

Les actuaires ont une grande marge de manoeuvre dans le choix des hypothèses et, en plus, toute liberté de choisir entre diverses formules possibles d'évaluation des coûts des régimes à prestations déterminées. Habituellement, ils choisissaient soit la méthode de «répartition des prestations» (prestations constituées), soit une formule de «nivellement des cotisations depuis l'âge à l'entrée» (cotisation uniforme). Ces méthodes diffèrent par le rythme d'amortissement de l'obligation totale de rente projetée. La seconde méthode crée habituellement un niveau de provisionnement plus élevé. L'entreprise dont la main-d'oeuvre est jeune aura un objectif de financement un peu plus faible en vertu de la première formule que de la seconde. Ainsi, les niveaux actuels de cotisation et les évaluations d'excédent ou de déficit dépendront de la formule choisie par l'actuaire.

Le choix de la formule de provisionnement jouera sur l'échelonnement, dans les années futures, des coûts supplémentaires de l'indexation obligatoire. Que l'actuaire ait recours à telle ou telle formule d'évaluation des coûts n'influe évidemment par sur l'obligation ultime imposée au promoteur. Le seul problème est la répartition des coûts (et du provisionnement) dans le temps. Dans la méthode de répartition des prestations, la protection prospective

contre l'inflation, uniquement sur les crédits de rente courus après l'adoption de la loi, ne causerait aucune augmentation des charges à payer ou en entraînerait une, selon la variante utilisée. Dans la formule de nivellement depuis l'âge à l'entrée, cette protection prospective entraînerait l'augmentation du passif non capitalisé et du niveau des cotisations pendant la carrière, car la moyenne de ces dernières porte sur la période active, d'où une hausse des objectifs de cotisation passés et futurs. Toute formule d'indexation prospective susciterait une hausse des coûts actuels, mais pas selon le même étalement chronologique. Toute indexation rétroactive se traduirait par des augmentations abruptes des charges à payer, mais l'ampleur de ces hausses différerait d'une formule à l'autre et selon le degré de rattrapage. La rétroactivité provoquerait des écarts encore plus grands, entre régimes, dans les effets du calendrier choisi de capitalisation des coûts de la protection-inflation.

Ce calendrier de capitalisation dépendra aussi de la réglementation et des usages régissant l'amortissement des charges non capitalisées dues à la protection-inflation. Keith Sharp affirmait ceci :

> L'actuaire voudra abréger la période d'amortissement suffisamment pour protéger la sécurité des prestations. Le critère le plus courant est le suivant : la période d'amortissement ne doit pas dépasser la moyenne du service futur jusqu'à l'âge de départ des employés dont les prestations ont été augmentées. Ainsi, même si l'employeur fait faillite, l'actif du régime devrait suffire à couvrir les rentes promises. Un autre facteur important est qu'il faut éviter les transferts inutiles entre générations : les charges non capitalisées créées pour telle génération d'employés doivent être amorties pendant que cette génération représente la majorité de la main-d'oeuvre.

En vertu du règlement actuel de l'Ontario et du projet de règlement, les charges non capitalisées créées par l'imposition de la protection-inflation doivent être normalement amorties sur 15 ans. Par ailleurs, certains voudront qu'on autorise un amortissement plus étalé car, dans le cas des employés plus âgés, la protection prospective contre l'inflation ne toucherait qu'une partie de la rente, tandis que chez les plus jeunes, elle ne serait payée qu'à la cessation d'emploi, peut-être 20 ou 25 ans plus tard. Il faudrait donc envisager la possibilité de prolonger la période d'amortissement exigée par la Loi sur les régimes de retraite de l'Ontario à l'égard du provisionnement des charges non capitalisées dues à l'indexation obligatoire.

Ajoutons cependant qu'en termes d'argent, un amortissement sur 15 ou 25 ans fait vraiment peu de différence (par rapport au total des paiements courants ou amortis), si on utilise la méthode des versements égaux imposée par la loi provinciale. À un taux d'intérêt annuel de 7 %, Keith Sharp a constaté que, pour amortir 1 000 000 $ par paiements égaux au début de chaque année, il faut, en 15 ans, verser 102 612 $ par an ou, en 25 ans, 80 197 $ par an, soit une différence de 22 415 $ par an. Si le règlement autorise l'amortissement d'après un pourcentage constant de la masse salariale, l'allongement de la période d'amortissement a une incidence un peu plus forte. Si l'amortissement de charges non capitalisées d'un million de dollars se fait sur 15 ans à un taux de 8,682 % de la masse salariale, avec paiements en début d'année, l'amortissement sur 25 ans pourrait être de 6,194 % de la masse salariale.

Une autre façon de financer la protection-inflation et l'amortissement des charges non capitalisées serait d'autoriser une formule non précapitalisée, ou «par répartition», dans un compte de protection-inflation distinct de la caisse principale du régime. Rappelons que le gouvernement de l'Ontario autorise expressément cette méthode, dans l'actuel Règlement 746 de l'Ontario (article 3). Le but de cet article est d'autoriser le financement par répartition, dans le cas des fonctionnaires et des enseignants de la province.

Le coût de répartition de l'indexation obligatoire dépendra fortement de la forme de l'indexation. Si ne sont touchées que les rentes acquises après l'adoption de la loi, donc que seuls ceux qui prendront leur retraite après l'entrée en vigueur de la loi recevront une augmentation, le coût de répartition pourrait être extrêmement faible, dans les quelques premières années, mais il monterait considérablement, après une ou deux décennies, d'où des répercussions possibles sur la solvabilité de la caisse. Pour résoudre le problème, on pourrait, par exemple, obliger les promoteurs à hausser de 0 % à 100 % sur 20 ans la proportion des augmentations dues à l'indexation qui doit être capitalisée d'avance. Ce pourrait être une solution de compromis raisonnable entre des augmentations immédiates des coûts (difficiles à accepter) et la sécurité des prestations. Cependant, ce genre de mécanisme, nous l'avons mentionné, modifie non pas le coût réel de l'indexation, mais son échelonnement.

Même si le financement par répartition est contraire aux principes reconnus de «financement sécuritaire», il permettrait d'échelonner le choc que l'indexation obligatoire infligerait aux employeurs. En outre, comme le mentionnait Keith Sharp : «on pourrait répliquer que, dans une rente de retraite, une proportion croissante un peu moins sûre vaut mieux que pas de croissance». De plus, le financement par répartition de la partie supplémentaire des pensions indexées ne soulèvera probablement aucune objection de Revenu Canada, mais compte tenu des règles de déontologie de l'Institut canadien des actuaires, la plupart des actuaires seront probablement peu disposés à attester que la méthode de financement par répartition de la partie augmentée des pensions indexées est «conforme aux principes éprouvés». En bref, la réglementation sur la période d'amortissement peut exiger des versements uniformes en dollars, des versements selon un pourcentage uniforme de la masse salariale, les deux à la fois ou ni l'un ni l'autre. En outre, elle pourrait autoriser un financement moins rapide des ajustements d'indexation par une prolongation de la période d'amortissement. À l'extrême, le financement par répartition pourrait être autorisé mais, pour le moment, aucun régime du secteur privé ne semblel utiliser cette méthode.

D Financement dans les formules de gains excédentaires

Au lieu d'un ajustement de protection-inflation selon un pourcentage de l'augmentation de l'Indice des prix à la consommation (IPC), certains organismes ont préconisé une formule de gains excédentaires; comme nous l'avons vu aux chapitres 3 et 5, certains ont déjà une formule de ce genre. Les questions de financement analysées ci-dessus valent également, dans le cas d'une formule de gains excédentaires axée sur le rendement d'un portefeuille défini d'actif externe. L'actuaire doit formuler une hypothèse sur les taux de rendement du portefeuille repère et de la caisse de retraite en question. L'écart entre les deux doit être provisionné par le régime.

Cependant, on peut stipuler que le portefeuille repère doit être celui du régime. Dans ce cas, les gains excédentaires seront en fait créés dans le régime et seront automatiquement utilisables pour redistribution en indexations.

Cet aspect de l'analyse du financement est essentiel. Dans une formule où les ajustements correspondent aux «gains excédentaires» du régime, on n'aurait besoin d'aucun financement supplémentaire de protection prospective contre l'inflation. Par contre, la protection-inflation rétroactive exigerait un provisionnement additionnel pour compenser les retraits antérieurs d'excédents et capitaliser les congés et les modifications du régime. L'importance de ce financement supplémentaire dépendrait de la formule de gains excédentaires choisie.

E Règlements sur les investissements des caisses de retraite

La Loi sur les régimes de retraite de l'Ontario est assortie d'un ensemble très précis de règlements sur les investissements acceptables d'une caisse de retraite. Ces règles visent à garantir la sécurité des investissements. La loi de 1987 et le règlement stipulent que les fonds doivent être investis avec «prudence», plutôt que conformément aux règles régissant les investissements des sociétés d'assurance-vie.

III COMPTABILITÉ*

A Aperçu

Tandis que les recommandations de provisionnement de l'actuaire influent sur les modalités et l'échelonnement des coûts à long terme du régime, les recommandations du comptable sur les méthodes de passation en charges touchent les modalités et le calendrier d'inscription de ces coûts dans les états financiers de l'employeur.

---

* *Dans la présente section du rapport, nous puisons abondamment à l'étude de T. Ross Archibald et Darroch Robertson, «Financial Accounting Standards and the Indexing of Pensions», qui figure au tome 2 des Études de recherche.*

Chapitre 7 : Provisionnement, comptabilité et fiscalité

Avant décembre 1986, les comptables et les vérificateurs acceptaient presque de routine, dans la préparation des états financiers des sociétés, les calculs portant l'attestation de l'actuaire du régime de retraite, tant les calculs de l'actif et du passif à long terme du régime que ceux établissant les changements annuels dans les obligations de l'employeur. Les versements annuels obligatoires à la caisse de retraite étaient établis par l'actuaire et le comptable les acceptait tout simplement comme montant approprié de frais annuels. Le comptable acceptait également le choix de l'actuaire relativement à la formule de calcul (répartition des prestations ou nivellement des cotisations depuis l'âge à l'entrée), tout comme l'amortissement en 15 ans des charges non capitalisées.

Ces dernières années, les engagements de rentes ont connu une croissance phénoménale, tout comme les caisses de retraite créées pour y faire face. Les comptables agréés ont donc commencé à se soucier davantage de la façon dont il fallait mesurer et divulguer, aux états financiers, les charges et l'actif des caisses de retraite. Tant au Canada qu'aux États-Unis, on vient d'imposer de nouvelles règles comptables. Au Canada, l'Institut canadien des comptables agréés (ICCA) a révisé la section 3460 de son Manuel, où on précise les modalités comptables applicables aux exercices des régimes de retraite commençant après le 30 novembre 1986. Aux États-Unis, le Financial Accounting Standards Board a aussi publié de nouvelles modalités (SFAS n^{o} 87) applicables aux exercices commençant après le 15 décembre 1986.

Voici, selon T. Ross Archibald et Darroch Robertson, les dispositions pertinentes de la section 3460 refondue du Manuel de l'ICCA :

1. Lorsqu'il s'agit de comptabiliser le coût des prestations accordées, les dispositions du régime déterminent les facteurs à considérer pour le calcul des coûts et des obligations découlant du régime' (3460.04). Cela engloberait probablement toute loi rendant obligatoire une formule de protection des prestations contre l'inflation.

2. En comptabilité, la seule méthode est celle de la projection des prestations au prorata des services. On peut l'assimiler à une méthode de répartition des prestations ou de nivellement, avec projection des salaires et répartition selon les années de service.

3. La plupart du temps, l'amortissement des régimes de retraite est attribué et passé en charges en fonction de la durée

moyenne estimative de la carrière du groupe de salariés couverts (habituellement 16 ou 17 ans).

4. La formule exigée est celle des hypothèses les plus probables. Les écarts (résultats favorables et défavorables) et révisions (changements dans les hypothèses actuarielles) sont normalement passés en compte sur la durée moyenne estimative du reste de la carrière active du groupe.

5. La valeur actuarielle actuelle des rentes et la valeur marchande de l'actif de la caisse sont divulguées en notes de bas de page.

6. Un élément d'actif ou de passif ne figurera au bilan que si la charge comptable est différente du montant du poste dont elle provient.

Du point de vue comptable, il est essentiel de reconnaître que le modèle actuel de comptabilité d'exercice ne suit pas nécessairement les structures de capitalisation du régime de retraite qui résultent de l'analyse et de l'opinion de l'actuaire. En quelques mots, comptabilisation ne signifie pas financement égal... Les actuaires doivent donner à leur client une opinion de financement, tandis que les comptables s'en tiennent au système de la comptabilité d'exercice, conçu précisément pour aller au-delà de la structure immédiate des liquidités et mesurer adéquatement le revenu et la situation financière.

On estime que les nouvelles règles comptables se traduiront, pour les régimes de retraite, par des états financiers qui différeront souvent beaucoup des calculs actuariels actuels. D'une part, les actuaires et les organismes gouvernementaux de surveillance, pour garantir un provisionnement adéquat, ont pris des mesures pour parer aux résultats défavorables, par exemple de faibles taux réels de rendement de l'actif des régimes. D'autre part, les comptables canadiens, conformément à la section 3460, s'occuperont davantage d'établir l'évaluation optimale la plus plausible des divers paramètres. Ainsi, dans les régimes fin de carrière et à prestations déterminées notamment, les calculs comptables des états financiers afficheront probablement des excédents beaucoup plus considérables dans les régimes, ou des charges non capitalisées plus modestes que les évaluations prudentes des actuaires et des organismes de surveillance. Par contre, cette différence dans les modalités d'évaluation des actuaires et des comptables ne change en rien les obligations à respecter en définitive. Les règles comptables donnent simplement une façon différente (de

celle des actuaires) d'évaluer ces coûts ultimes et d'échelonner leur passation en charges.

Il n'en sera peut-être pas ainsi des régimes reconstitution de carrière, car les nouvelles règles les toucheront en plus sous un autre rapport : les nouvelles règles de l'ICCA exigent, dans leur cas, la méthode de projection des droits, et non celle de répartition des prestations constituées qu'utilisent normalement les actuaires. Cette projection des revenus et des prestations que fait l'ICCA se traduira probablement par une augmentation des charges radiées dans les régimes de reconstitution de carrière et, conséquemment, par une diminution de l'excédent ou une augmentation du passif non capitalisé.[1]

B Choix des hypothèses de passation en charges

Les comptables utiliseront, pour radier les comptes et établir les états financiers, les hypothèses les plus probables sur les situations futures les plus plausibles. Nous avons vu que leurs hypothèses peuvent s'écarter considérablement de celles, moins favorables, retenues par les actuaires, sous la surveillance de la Commission des régimes de retraite de l'Ontario, pour garantir un provisionnement adéquat des régimes. La sous-section 3460.03(g) du Manuel de l'ICCA précise ce que sont ces hypothèses : «ensemble des hypothèses actuarielles retenues pour fins comptables qui sont basées sur le jugement de la direction quant à l'ensemble des faits les plus susceptibles de se réaliser dans l'avenir.» Il semble qu'on accordera à cette phrase la valeur de «résultats les plus probables». Ainsi, dans les quelques années qui viennent et la plupart du temps par la suite, les attestations comptables des régimes à prestations déterminées et fin de carrière feront état d'un actif plus important, d'un passif moindre et de charges annuelles plus faibles que les attestations des actuaires. Conformément à la section 3460, les notes de bas de page des états financiers signaleront pour ces régimes à prestations déterminées des excédents plus importants et de charges non capitalisées plus réduites.

Le rôle du vérificateur, dans le domaine des régimes, de retraite est le même que dans tout autre domaine des états financiers : veiller à ce que ces états, qui représentent la gestion, soit présentés adéquatement, conformément

aux principes comptables généralement reconnus. Cela signifie qu'il incombera à la gestion de choisir les plus probables des diverses hypothèses. Le vérificateur doit obtenir suffisamment de preuves pour acquérir la certitude que l'actif : (1) existe; (2) est complet; (3) appartient au régime de retraite; et, (4) est évalué à la valeur marchande ou quasi-marchande, sur une base conforme à l'année précédente. D'un point de vue plus général, voici les méthodes et obligations du vérificateur, d'après les notes d'orientation de l'ICCA :

> Les hypothèses actuarielles portent sur des éléments comme la mortalité, la cessation d'emploi, l'invalidité, le départ à la retraite, les changements touchant la rémunération, les dépenses, l'intérêt sur les prestations constituées, le revenu de placement et les plus-values ou moins-values des éléments d'actif de la caisse de retraite. Dans le chapitre 3460, on recommande d'utiliser les hypothèses les plus probables; celles-ci sont définies comme étant l'ensemble des hypothèses actuarielles basées sur le jugement de la direction quant à l'ensemble des faits les plus susceptibles de se réaliser dans l'avenir.
>
> Le vérificateur envisage par conséquent l'application des procédés énumérés ci-dessous pour déterminer si les hypothèses semblent raisonnables et si elles reflètent l'ensemble des faits les plus susceptibles de se réaliser dans l'avenir :
>
> (a) examen de la démarche suivie et des critères utilisés pour l'élaboration des hypothèses considérées par la direction comme reflétant l'ensemble des faits les plus susceptibles de se réaliser dans l'avenir;
>
> (b) examen de la logique interne de ces hypothèses et de leur concordance avec d'autres prévisions économiques à long terme qui sont publiquement disponibles;
>
> (c) comparaison des hypothèses avec les hypothèses utilisées par d'autres promoteurs de régimes de retraite et qui sont publiquement disponibles;
>
> (d) discussion, tant avec l'actuaire qu'avec la direction, du caractère raisonnable des hypothèses.
>
> Au cours des exercices qui suivront la mise en application des nouvelles recommandations, la comparaison avec les hypothèses utilisées pour les exercices antérieurs pourra aussi être utile.

L'élément le plus important à retenir de ce qui précède est que l'objectif du vérificateur est de vérifier si les hypothèses sont raisonnables. Si le choix appartenait à un autre promoteur, elles seraient peut-être légèrement différentes, mais le rôle du vérificateur se limite à veiller à ce que les hypothèses actuarielles soient, dans le contexte, intrinsèquement conséquentes et raisonnables.

C Choix de la formule de passation en charges et de la période d'amortissement

Si la première différence entre le provisionnement et la comptabilisation réside dans le choix des hypothèses, on en trouvera souvent une autre dans le choix de la méthode de calcul. Nous venons de voir que les actuaires font habituellement leurs calculs selon l'une ou l'autre des deux formules suivantes : répartition des prestations (droits acquis) et nivellement des cotisations depuis l'âge à l'entrée (cotisation uniforme). Les gestionnaires sont limités à la première par la section 3460. Dans les régimes où on a utilisé l'autre méthode aux états financiers, cela se traduira donc habituellement par une diminution de l'imputation annuelle à court terme et un excédent de régime plus important ou des charges non capitalisées moindres.

La période d'amortissement à choisir pour étaler le passif non capitalisé découlant d'une modification de conception du régime est un autre aspect où il y aura divergence. En effet, ni les actuaires (qui voient les coûts), ni les comptables (qui s'occupent des états financiers), ne croient qu'une charge non capitalisée doive être entièrement remboursée au cours d'un exercice. Nous avons vu que les actuaires prévoient habituellement un amortissement sur 15 ans; c'est le maximum prévu par la CRRO. En vertu de la section 3460, les comptables se fondent sur la durée moyenne estimative du reste de la carrière active du groupe de salariés, période qui peut varier beaucoup d'un régime à l'autre. Habituellement, on peut s'attendre que cela corresponde à un peu plus de 15 ans. En conséquence, les charges ou crédits amortis d'une année donnée ne seront pas les mêmes dans l'attestation d'un actuaire que dans celle du comptable et cet écart variera considérablement d'un régime à l'autre.

Les objectifs des comptables sont différents de ceux des actuaires; il faudra donc probablement pour chaque régime deux ensembles distincts d'analyses et autant d'évaluations de l'actif et du passif du régime et des niveaux annuels de charges ou de cotisation. Tous ceux qui s'intéressent aux régimes de retraite, notamment les employeurs, les employés et les organismes de surveillance, devront donc se soucier davantage de faire la distinction entre capitalisation et comptabilisation. La section 3460 améliorera certainement l'aspect états financiers et rapports des caisses de retraite et imposera une plus grande uniformité des calculs, mais elle pourrait rendre les choses plus complexes en insistant sur la différence entre provisionnement et comptabilisation.

D Règles de divulgation états-uniennes (FASB)

Les employeurs dont les valeurs sont transigées sur les marchés boursiers des États-Unis devront aussi, dans leurs états financiers, rapporter le passif et l'actif de leur caisse calculés conformément aux récentes lignes directrices du FASB (Financial Accounting Standards Board). Ces nouvelles règles ne sont pas identiques à la section 3460 du Manuel de l'ICCA, mais elles ont engendré une norme comptable assez analogue à celle du Canada. L'une et l'autre exigent l'utilisation de la formule de répartition des prestations contenue dans le régime et prescrivent la méthode des prestations constituées avec projection des salaires au prorata des services, dans l'établissement du montant des charges de service à court terme, et la divulgation de l'obligation dans les remarques.

Une des différences essentielles est l'obligation, aux États-Unis, d'établir d'après le bilan une obligation de passif minimal si les prestations atteintes dépassent l'actif du régime. C'est dans ce domaine que l'indexation obligatoire, si elle est rétroactive, pourrait avoir certaines incidences immédiates sur les remarques des états financiers et la divulgation des bilans des sociétés canadiennes inscrites auprès de la Securities and Exchange Commission (SEC) des États-Unis. À la description de la base de calcul des prestations atteintes, la règle du FASB stipule ceci :

> Les relèvements automatiques des prestations prescrits par le régime (par exemple les augmentations automatiques AVC) et prévus doivent figurer dans l'établissement des obligations de prestation projetées, courues et dévolues et dans le calcul des frais de service des états financiers.

Si les augmentations automatiques prévues au régime ou prescrites par la loi doivent figurer dans le calcul des charges cumulées, toute législation rétroactive aura peut-être aussi une incidence sur le passif cumulé, ce qui ferait grossir le passif cumulé, d'où une plus grande probabilité de devoir inscrire en remarque au bilan la différence de passif qui découlerait de la règle états-unienne.

Autre différence importante entre les normes comptables canadiennes et états-uniennes sur les régimes de retraite : le niveau de divulgation exigé. La section 3460, nous l'avons mentionné, n'exige que la divulgation de l'obligation actuarielle et des valeurs d'actif du régime liées au marché. Les autres renseignements sont facultatifs. Par contre, le niveau de divulgation est beaucoup plus élevé aux États-Unis.

E Comptabilisation de la protection ponctuelle contre l'inflation

Un dernier point spécial à signaler est que les comptables, en raison de la règle des hypothèses les plus probables, pourraient maintenant se sentir obligés de traiter les augmentations ponctuelles accordées périodiquement pour faire face à l'inflation comme une obligation explicite du régime. Voici ce qu'en disaient Archibald et Robertson :

> On nous a demandé quelle est la différence entre une entreprise où les indexations des prestations sont ponctuelles ou spéciales et une autre où elles sont contractuelles. À notre avis, l'indexation ponctuelle reflète théoriquement la qualité économique de cette société. Un client pointilleux pourrait dire que, légalement, tant qu'on a pas concédé l'augmentation de rente, l'obligation n'existe pas. Cependant, il nous semble qu'un comptable éclairé répliquerait que cela ne reflète pas la réalité des actions de la société, pour les lecteurs des états financiers, et que ce genre de concession devrait figurer dans le calcul de l'obligation réelle de rente et des charges subséquentes.

F Opportunité de la protection contre l'inflation?

En raison du grand nombre de changements importants dans les calculs de provisionnement et de comptabilisation, on ne peut prévoir avec quelque certitude l'effet de la protection obligatoire contre l'inflation mais, surtout dans les régimes fin de carrière, l'utilisation des hypothèses les plus probables entraînera en apparence aux états financiers, une hausse de l'excédent ou une baisse des charges non capitalisées. Archibald et Robertson terminaient ainsi : «Politiquement, nous en sommes peut-être à un moment idéal pour introduire une loi de protection des pensions, car l'augmentation résultante des coûts ou des obligations pourrait au moins en partie être absorbée par nombre de sociétés canadiennes, puisque l'actif de certaines caisses de retraite affiche des excédents, parfois considérables.» Il faudra peut-être modérer cette déclaration à la lumière des changements d'octobre 1987 dans la valeur des titres et des obligations. En outre, il ne faudrait oublier que la protection-inflation n'est qu'un des amendements récents à la Loi sur les régimes de retraite de l'Ontario (1987) et que nombre de ces changements ont occasionné des coûts supplémentaires aux promoteurs.

IV FISCALITÉ*

A Aperçu

Certaines règles fiscales prescrivent des méthodes précises de provisionnement. D'autres favorisent certaines orientations dans la conception et le financement des régimes de retraite. Ces règles influeront probablement sur la réaction des régimes à la protection-inflation obligatoire.

La Loi fédérale de l'impôt sur le revenu comporte de fortes incitations à cotiser à un régime de retraite en autorisant la déduction des cotisations du

---

* *Dans la présente section, nous avons puisé aux études de Robert Couzin, «Income Taxation and Retirement Savings» et de N.J.M. Simmons, «The Impact of Tax Regulations on the Design of Inflation Protection», qui figurent au tome 1 des Études de recherche.*

revenu imposable et le report de l'impôt sur ces cotisations et sur les gains d'investissement jusqu'à leur retrait du régime. Grâce à ces avantages, la croissance de la caisse de retraite est bien plus rapide qu'elle ne le serait autrement, souvent beaucoup plus qu'un investissement à l'extérieur d'un régime de retraite. Ainsi, chaque dollar cotisé à une caisse de retraite professionnelle a généralement une plus grande valeur pour l'employé qu'une somme égale en rémunération. Sachant cela, employeurs et employés ont alimenté les régimes de retraite beaucoup plus qu'ils ne l'auraient fait sans les déductions et reports d'impôt.

Les objectifs politiques comme l'équité fiscale, entre les personnes, des déductions et reports et la réduction de recettes fiscales perdues ont incité le gouvernement fédéral à moduler soigneusement les limites de cotisation appropriées aux régimes à prestations déterminées, à cotisations déterminées et aux REER.

Pour l'employeur, le régime à prestations déterminées est un abri fiscal potentiel inespéré, grâce à ces avantages. L'excédent du régime et les déductions et reports d'impôt constituent donc un abri fiscal. Si l'employeur peut retirer ultérieurement ces fonds excédentaires, il aura profité des dégrèvements et reports fiscaux. Ainsi, certains employeurs pourraient être enclins à cotiser aux caisses de retraite plus que nécessaire pour couvrir le coût des pensions. Revenu Canada a apporté une attention particulière aux limites de cotisation et d'excédent, pour mettre fin à cela.

B Limites de cotisation des régimes à prestations déterminées

Puisque chaque régime a ses propres caractéristiques de passif et d'actif, Revenu Canada doit les examiner en particulier et préciser si l'excès de financement constitue un abri fiscal inespéré sous forme de dégrèvement ou de report fiscal. Dans cette tâche de surveillance, Revenu Canada se fonde sur l'attestation actuarielle du régime et sur des lignes directrices dont certaines figurent dans le code de l'impôt, tandis que d'autres, internes, sont modifiables de temps à autre selon les circonstances.

Une de ces dispositions statutaires a une grande importance dans le calcul actuariel des besoins de provisionnement : Revenu Canada a imposé à la pension annuelle qu'une personne peut recevoir d'un régime de retraite enregistré aux fins de l'impôt un plafond qui correspond à 2 % des meilleurs gains moyens sur 36 mois consécutifs ou à un montant de 1 715 $ multiplié par le nombre d'années de service ouvrant droit à pension, jusqu'à concurrence de 35 ans, à l'éventualité la moins favorable. En pratique, dans le cas d'une carrière complète de 35 ans, la pension maximale des régimes professionnels est de 70 % de la moyenne des gains des trois meilleures années jusqu'à concurrence d'environ 60 000 $ par an. Cette limite est en place depuis 1976 et certains intervenants voudraient qu'elle soit relevée. Elle est prescrite à la Loi de l'impôt sur le revenu. Si elle est haussée et que les promoteurs relèvent en conséquence leurs engagements de rentes, il pourrait se produire une augmentation subite du passif des régimes, aboutissant peut-être, dans nombre de régimes, à une baisse immédiate et marquée de l'excédent. Le gouvernement du Canada a fait savoir que les limites actuelles demeureraient en vigueur jusqu'en 1995, après quoi elles suivront le nouvel indice de la moyenne des salaires de Statistique Canada. Nous verrons au chapitre 13 l'effet de ce plafond de 60 000 $ sur l'excédent.

C Les limites d'excédent dans les régimes à prestations déterminées

Comme nous le verrons au chapitre 13, les excédents accumulés dans les régimes ont diverses causes et sont devenus une des grande préoccupations de Revenu Canada, car qui dit excédents dit recettes fiscales perdues. Robert Couzin disait ceci :

> Du point de vue fiscal, les excédents considérables des régimes constituent un vrai problème : une accumulation de richesse non imposée. En outre, le revenu courant sur ces réserves non imposées échappe également à l'impôt en raison de l'exemption accordée aux régimes de retraite. Les économies d'impôt possibles peuvent être une incitation à l'évasion fiscale, surtout dans les régimes de retraite des sociétés fermées. Si un actionnaire important est un des bénéficiaires du régime, cet excédent peut lui permettre d'éviter les limites globales d'épargne-retraite dans les régimes de retraite et les REER.

> Voilà donc une source potentielle de tension entre le Fisc et les organismes qui régissent les régimes de retraite. Ceux-ci peuvent vouloir exiger une non-répartition de l'excédent, son affectation à l'augmentation des prestations, etc. L'impôt pourrait avoir des motifs de plafonner les excédents transformables en régimes enregistrés.

Revenu Canada n'exige pas encore le retrait de tous les excédents mais, en les refusant comme déductions fiscales, il a imposé des limites aux niveaux de cotisation des régimes excédentaires et a plafonné les excédents accumulés. Voici la situation, selon Nicholas Simmons :

> En règle générale, donc, les cotisations de service antérieur des employeurs (pour financer les déficit ou faire face à l'augmentation des prestations) ne sont pas autorisées, s'il y a un excédent. Les cotisations de l'employeur pour services futurs, c'est-à-dire les montants reçus pour financer les services du régime, ne sont pas autorisées si l'excédent dépasse les cotisations que devra verser l'employeur dans les 24 mois suivants. Tout montant dépassant cette marge doit être utilisé pour réduire les cotisations de l'employeur ou être retiré.

D Mesures incitatives fiscales et autres favorisant l'abandon des régimes à prestations déterminées

Le gouvernement fédéral a essayé d'établir, pour les régimes à cotisations fixées d'avance et les REER, des limites de cotisation comparables à celles des régimes à prestations déterminées : il a adopté des règles fiscales conçues pour traiter également les employeurs et les employés, sans égard au type de régime. Or, les règlements provinciaux sur les régimes de retraite n'englobent pas les REER. Les régimes à prestations ou cotisations déterminées ne sont donc pas traités de la même façon que les REER.

Depuis trente ans, on a apporté plusieurs changements aux limites de cotisation des régimes à cotisations déterminées et des REER. À l'introduction, en 1957, du dégrèvement fiscal sur les cotisations, ces limites ont été fixées à 10 % du revenu d'emploi ou 1 500 $, à l'éventualité la moins élevée. En 1965, on a établi des limites distinctes applicables aux participants d'un régime professionnel enregistré et à ceux ne possédant pas de régime professionnel. Pour les premiers, la limite était de 20 % du revenu d'emploi ou

1 500 $, et pour les seconds, les personnes sans régime de retraite, de 20 % du revenu d'emploi ou 2 500 $, à l'éventualité la moins élevée dans chaque cas. En 1986, ces limites ont été portées à 20 % du revenu d'emploi ou 3 500 $ pour les personnes possédant un régime de retraite et à 20 % du revenu d'emploi ou 7 500 $, pour ceux n'en possédant pas, à l'éventualité la moins élevée dans un cas comme dans l'autre.

Le gouvernement a fait savoir en octobre 1986 qu'il compte les relever considérablement dans la prochaine décennie. En voici la description de Robert Couzin :

> La raison de l'augmentation est simple. Sur une base actuarielle, on peut établir le montant qu'une personne devrait mettre annuellement dans un REER, pour sa propre rente, afin d'accumuler la même pension maximale qu'autorisent les règles d'accréditation applicables aux régimes professionnels. C'est de ces calculs dont vient la cotisation maximale qu'on peut verser dans un REER, c'est-à-dire 15 500 $ ou 18 % du revenu d'emploi (à l'éventualité la moins élevée).

Les régimes enregistrés d'épargne-retraite sont de plus en plus intéressants. Outre l'augmentation des limites de cotisation, un facteur fiscal à ne pas négliger est la possibilité de déduire du revenu imposable les cotisations versées au REER du conjoint. Les conjoints mariés peuvent répartir entre eux leurs cotisations aux REER de façon à recevoir le même revenu de retraite et ainsi réduire l'impôt à payer sur ces revenus.

En outre, le propriétaire d'un REER peut emprunter sur son régime, donc l'utiliser sans payer d'impôt sur le revenu. Mentionnons plus particulièrement les récentes réformes fiscales qui autorisent ce genre d'emprunt pour financer une hypothèque résidentielle. En outre, les dispositions fiscales autorisent le dépôt dans un REER de certaines prestations de cessation d'emploi sans verser d'impôt lors du paiement. Enfin, les REER ont un autre avantage : une grande souplesse dans les retraits. Le régime peut être désenregistré en tout ou en partie ou on peut en retirer un montant forfaitaire. On peut le transformer en FERR où les rentes peuvent varier chaque année.

Un autre changement fiscal récent a rendu les REER particulièrement intéressants pour les employés quittant leur emploi avant l'âge de la retraite. L'employé qui quitte son emploi et qui transfère sa caisse de retraite profes-

sionnelle dans un REER verra souvent augmenter son plafond de cotisation au REER. Dans son étude présentée au tome 1 et intitulée «The Impact of Tax Regulations on the Design of Inflation Protection», Nicholas Simmons décrit de quelle façon ces calculs du facteur de rétablissement laissent aux employés quittant leur emploi encore plus de marge pour cotiser à un REER.

Aux fins des présentes, une question particulièrement importante est celle de la possibilité pour l'employeur de déduire, aux fins de l'impôt, les cotisations de retraite nécessaires à la protection-inflation. Nous savons que les nouvelles règles d'enregistrement des régimes permettront le provisionnement complet des charges d'indexation des prestations de retraite. Cela sera d'un grand secours aux employeurs et leur permettra de faire face aux coûts supplémentaires qui découleront de l'adoption, par l'Ontario, de la protection obligatoire contre l'inflation. En fait, une grande part de ces coûts supplémentaires en taxes non perçues seront payés par l'ensemble de la société. Le coût aux employeurs après impôt ne représentera la plupart du temps qu'une partie de ces coûts supplémentaires et cette partie dépendra dans chaque cas du taux marginal d'imposition de l'employeur. En outre, les limites de cotisation des employés aux REER ne seront pas abaissées. Cela pourrait s'avérer un facteur important pour inciter les promoteurs de régimes à adopter des formules généreuses de protection-inflation. Nombre d'employés souhaiteraient des indexations plus modestes des prestations, mais laissant une marge suffisante de cotisation aux REER, de préférence à des prestations plus élevées sans marge de cotisation aux REER.

Un autre facteur assez préoccupant, qui touche la protection obligatoire contre l'inflation, est la possibilité de contourner la nouvelle législation ontarienne, si elle ne s'applique qu'aux régimes à prestations déterminées en les transformant en régimes à cotisations déterminées ou en REER collectifs. Si tel est le cas, certains employeurs et employés pourraient décider de s'éloigner des régimes à prestations déterminées. Comptera pour beaucoup dans ces décisions la façon dont Revenu Canada traitera, du point de vue fiscal, les sommes versées aux REER et aux régimes à cotisations déterminées. Pour le moment, le gouvernement du Canada se prépare à modifier ces règles, mais on ne connaît pas encore les dispositions fiscales définitives. Cependant, il est évident que les nouvelles dispositions autoriseront des déductions beaucoup plus

importantes que par le passé. Ainsi, en même temps que la législation de protection contre l'inflation incitera employeurs et employés à s'éloigner des régimes à prestations déterminées, les nouvelles règles de Revenu Canada iront dans le même sens et rendront les REER et les régimes à cotisations déterminées beaucoup plus intéressants qu'autrefois. C'est un facteur à ne pas négliger, si on veut essayer de prévoir la réaction des employeurs et des employés à la législation ontarienne de protection-inflation. Il est également important d'en tenir compte pour décider si l'indexation obligatoire s'étendra aux régimes à cotisations déterminées et/ou aux REER.

Les quelques facteurs qui précèdent, pris isolément, suffiraient sans doute à convaincre certains employeurs de se retirer des régimes à prestations déterminées. La pléthore de réformes récentes, notamment la dévolution anticipée, la transférabilité et la règle de la quote-part de l'employeur, ajoutent aux coûts administratifs et à la complexité des régimes à prestations déterminées et ne feront qu'accentuer le mouvement. La protection obligatoire contre l'inflation imposera aux régimes à prestations déterminées un autre ensemble de règlements et incitera encore plus les employeurs et les employés à se retirer de ces régimes. Dans ce contexte, les augmentations considérables des limites de cotisation aux régimes à cotisations déterminées et aux REER apportées par Revenu Canada facilitent encore plus l'abandon des régimes à prestations déterminées.

E Régimes supplémentaires de retraite

En terminant, précisons qu'un employeur peut promettre des prestations déterminées au-delà des limites statutaires de Revenu Canada et qu'il peut cotiser à la caisse de retraite au-delà du plafond statutaire de cotisation. Il existe nombre des modalités spéciales d'indemnisation chez les employés à revenu élevé. Revenu Canada a réagi à cela par un ensemble spécial de règles conçues pour empêcher tout report d'impôt, au-delà de ce qu'autorisent les régimes enregistrés.

Le problème est encore plus complexe si l'employeur est exonéré d'impôt (hôpitaux, écoles et diverses institutions) ou simplement non imposable

temporairement (pertes ou crédits immobilisables). En pareil cas, la «pénalité» qu'est pour l'employeur la perte d'une déduction immédiate sur la rémunération différée peut être plus que compensée par l'avantage du report d'impôt pour l'employé. Les régimes professionnels sont devenus un moyen très populaire de garantir aux employés d'un employeur exonéré un report de rémunération illimité et non réglementé. Les règles mises en vigueur en février 1986 ont été conçues pour imposer à ces employeurs une taxe tenant lieu de récusion de déduction, car la déduction n'a aucune conséquence financière chez les employeurs exonérés.

En général, le dépositaire d'un régime supplémentaire d'indemnisation de retraite devra verser une taxe spéciale et remboursable de 50 % sur les cotisations reçues de l'employeur et sur les gains du régime. Cette taxe équivaut la pénalité fiscale de récusion de déduction d'un employeur imposable. Les cotisations à un régime d'indemnisation de retraite sont entièrement déductibles. L'employeur imposable obtient ainsi une déduction pour ses cotisations au régime et doit acquitter une taxe remboursable de 50 %. Il est donc traité comme si le montant n'avait pas été déductible. L'employeur non imposable est donc dans une situation analogue à celle de l'employeur imposable, grâce à cette taxe spéciale de 50 %, remboursable à la répartition des prestations qui figurent comme revenu de retraite dans le calcul du revenu de l'employé. En fait, le système est conçu de sorte que la taxe remboursable le soit lorsque l'employé devient imposable sur la valeur au comptant du revenu de retraite ou de pension.

Aux fins des présentes, il est important de savoir si la protection obligatoire contre l'inflation doit être étendue à ces régimes supplémentaires de retraite. Beaucoup pensent que ces régimes sont, pour la plupart, conçus pour les employés à revenu élevé et que, conséquemment, il n'y a pas à trop s'inquiéter des effets de l'inflation sur les prestations. Malgré tout, il reste que certains régimes de partage différé des bénéfices ont été conçus pour le salarié moyen. Il faudrait envisager la possibilité d'étendre à ces régimes la protection contre l'inflation.

V CONCLUSION

Les lignes directrices et décisions de Revenu Canada n'ont pas toujours concordé avec celles de la CRRO et des actuaires des régimes. Un promoteur de régime peut se faire dire par Revenu Canada de réduire ses cotisations de retraite et de retirer les fonds excédentaires, contrairement aux conseils de l'actuaire et aux lignes directrices de la CRRO. L'écart de plus en plus marqué entre les calculs actuariels pertinents et les nouvelles règles comptables rendront probablement le problème plus aigu. Mentionnons encore à ce propos l'exigence actuelle de l'Ontario voulant que les fonds excédentaires ne soient pas retirés et la controverse juridique sur la question de savoir si l'employeur peut prendre un «congé de cotisation» si le régime a un excédent. Il est possible que ces obstacles aux retraits de fonds et aux réductions de cotisations s'opposent de plus en plus aux règles et décisions de Revenu Canada. Au coeur de ces questions litigieuses, la nouvelle section 3460 du Manuel de l'ICCA encouragera probablement les promoteurs de régimes à agir de façon moins conservatrice dans leurs méthodes de passation en charges, voire de provisionnement. La question des méthodes adéquates de capitalisation et de comptabilisation de la protection obligatoire contre l'inflation se superposera à ces divergences au niveau des objectifs et des décisions. Dans ce contexte, il deviendra encore plus important, et difficile, d'établir des normes réglementaires tenant compte à la fois de la nécessité de garantir à tous les régimes un provisionnement adéquat et du besoin d'éviter la surcapitalisation et les excédents inutiles.

NOTES

1. Deloitte, Haskins et Sells, Pension Costs : A guide to the new accounting rules (1987), pp. 8-9.

CHAPITRE 8

Analyses de coûts

I INTRODUCTION

Le choix entre les formules possibles de protection contre l'inflation doit avant tout tenir compte des questions de coûts. Nombre d'employeurs, dans leurs mémoires et dans leurs interventions aux audiences publiques du Groupe d'étude, ont fait ressortir que les coûts de la protection-inflation pourraient les rendre moins concurrentiels et moins rentables et réduire leur effectif. Dès le début de ses travaux, le Groupe d'étude, loin de négliger ces questions, leur a consacré une grande part de son programme de recherche.

Nous avons vu au chapitre 2 que l'effet de la protection-inflation sur les coûts des régimes à cotisations déterminées et des REER ne comporte aucune difficulté conceptuelle, c'est-à-dire qu'on peut y aménager cette protection simplement en imposant une «courbe» aux pensions annuelles, par une réduction des premiers paiements et une augmentation des versements ultérieurs. Dans chaque cas, on peut offrir la protection-inflation par une rente indexée; le coût de cette protection serait égal à la diminution initiale des versements de rentes en deçà de ce que le promoteur aurait versé sans cette disposition. En pareil cas, les coûts seraient normalement assumés par l'employé. Par ailleurs, l'employeur peut absorber le coût supplémentaire et acquérir une rente indexée, plutôt qu'une rente uniforme. Dans les régimes à cotisations déterminées et les REER, l'importance du coût serait fonction du marché et de la concurrence que se font les sociétés d'assurance-vie qui vendent des rentes. En conséquence, les analyses du présent chapitre ne touchent que les régimes à prestations déterminées car, dans leur cas, de graves difficultés conceptuelles viennent y compliquer l'évaluation des coûts afférents.

• *Le Groupe d'étude aimerait remercier les promoteurs de régimes privés et publics qui ont accepté que nous analysions les coûts de leurs régimes.*

Chapitre 8 : Analyses de coûts

Le Groupe d'étude s'est doté d'un sous-comité actuariel chargé de préparer un programme de recherche pour l'analyse des coûts et de superviser les travaux des chercheurs. Ce sous-comité regroupait Shiraz Bharmal, William Chinery et David Short, sous la présidence de John Ilkiw. On a décidé que les calculs seraient confiés à la firme William M. Mercer Limited, sous la direction de John Ilkiw et de William Chinery. L'analyse détaillée se trouve au tome 3 des Études de recherche.

Sur les conseils du sous-comité actuariel, le Groupe d'étude a préparé une analyse de coûts en trois étapes :

Étape I : Coûts à long terme de la protection-inflation d'un certain nombre de régimes types selon les méthodes traditionnelles.

Étape II : Coûts d'exploitation de la protection-inflation de 22 régimes réels, la première année, tant du point de vue du provisionnement que de celui de la passation en charges.

Étape III : Évaluation du profil des coûts d'exploitation de la protection-inflation, en situations économiques changeantes et sur 20 ans, de trois des régimes de l'étape II.

Pris ensemble, ces trois paliers d'analyse donnent l'étude la plus approfondie jamais entreprise au Canada sur les coûts éventuels de la protection contre l'inflation.

Les évaluations de coûts des étapes I et II sont fondées sur un modèle actuariel initialement mis au point par Statistique Canada et le département fédéral des Assurances (qui s'appelle maintenant le Bureau des Institutions financières) et amélioré et élargi par la firme William M. Mercer Limited. Les évaluations de coûts sur plusieurs années (étape III) ont été établies à l'aide du logiciel de calcul Prediktor-4 fourni par le Trust Royal.

Dans le calcul du coût de la protection-inflation dans les régimes à prestations déterminées, il faut établir des prévisions sur les circonstances qui prévaudront, par exemple, les taux d'inflation et de mortalité, les taux de désistement, l'âge de la retraite et les taux de rendement des caisses. L'incer-

titude inhérente aux prévisions fait qu'on ne peut qu'évaluer les coûts. Le facteur important de cette méthodologie est de formuler toute une gamme de circonstances futures possibles ou «scénarios». Voilà pourquoi le présent chapitre et le rapport exhaustif qui figure au tome 3 des Études de recherche contiennent les évaluations d'une vaste gamme de scénarios. Cependant, chaque scénario se fonde sur une certaine combinaison d'hypothèses particulières. Il est probable que les circonstances réelles ne correspondront pas exactement à l'un de ces scénarios et qu'aucune des évaluations de coûts ne sera une représentation précise de l'avenir. Enfin, nous n'avons pas abordé la question de savoir qui assumera les coûts de la protection contre l'inflation : nous n'avons pas étudié ou analysé les conséquences de ces coûts chez les employeurs, les employés et ceux à qui ils pouvaient, en définitive, être transmis.

À la première étape de son analyse, le Groupe d'étude a suivi une démarche traditionnelle. Les études antérieures avaient porté sur les effets de la protection-inflation, mais uniquement par rapport aux coûts à long terme. En règle générale, les auteurs de ces études avaient établi plusieurs modèles ou régimes types représentant respectivement le régime à prestations déterminées, le régime reconstitution de carrière et le régime fin de carrière ou du salaire maximal moyen, et avaient ensuite fixé les coûts de ce régime type en fonction des paramètres prévisionnels, par exemple les taux d'inflation, de mortalité et de désistement et l'âge de la retraite. Le Groupe d'étude a apporté à cette méthode traditionnelle quelques améliorations : il a examiné les types et les particularités de tous les régimes ontariens afin d'établir des régimes types susceptibles de décrire plus précisément tout l'éventail des résultats réels dans la province. Il en est arrivé à la conclusion suivante : pour dresser une image plus complète des variations de coûts, il devait préciser le coût de revient de 13 régimes types et non du nombre plus restreint habituellement examinés. En outre, on a attribué à ces régimes un éventail de circonstances éventuelles futures plus vaste que ce qui avait généralement été retenu dans les études antérieures : cela a permis d'évaluer les coûts de revient à long terme en fonction de milliers de combinaisons possibles de taux d'inflation et de formules de protection-inflation.

Le Groupe d'étude a ensuite préparé deux autres méthodologies afin d'obtenir un éclairage allant au-delà de ce que donnaient les calculs habituels du coût de revient à long terme. Ces méthodologies nouvelles, ont exigé beaucoup plus de temps et d'effort que la démarche traditionnelle.

L'étape II se fondait sur le fait important que les coûts d'exploitation des promoteurs s'écarteraient, en raison de la protection-inflation, des coûts estimatifs à long terme établis à l'étape I et que les différences entre régimes seraient également appréciables. Pour comprendre les conséquences du coût de revient de la protection-inflation sur la rentabilité, le niveau d'emploi et la compétitivité d'une entreprise, il faut connaître l'ampleur de l'augmentation des coûts d'exploitation à court terme, ainsi que les hausses des coûts à long terme. Nous avons vu au chapitre 7 que le profil chronologique des augmentations des coûts d'exploitation comportent des différences marquées selon qu'on fait appel aux calculs traditionnels de provisionnement des actuaires et de la Commission des régimes de retraite de l'Ontario d'une part, et aux calculs de passation en charges des états financiers, d'après les nouvelles règles comptables d'autre part. Le Groupe d'étude a préféré, pour l'étape II, faire les calculs sur des régimes réels, plutôt que sur des régimes types pondérés. Il a donc choisi des régimes représentant la totalité, ou presque, des types des régimes à prestations déterminées en vigueur en Ontario. Tout comme les régimes réels, chacun comporte les éléments spécifiques à l'organisme, par exemple le profil d'âge des employés, le nombre de travailleurs actifs, de retraités et de titulaires de rentes différées, les dispositions de formation des prestations, l'âge moyen de la retraite et les usages établis en matière d'indexation ponctuelle des rentes des retraités. Puisque ces caractéristiques varient considérablement entre régimes, le Groupe d'étude a constaté qu'un simple échantillon de 13 régimes, (comme à l'étape I) n'aurait pas donné une image adéquate de toute la gamme des régimes de la province. Les évaluations ont donc porté sur 22 régimes réels.

Les coûts de revient de provisionnement et de passation en charges de la première année, pour les régimes de l'étape II, sont calculés en tant que pourcentage de la masse salariale et présentés séparément. En projection prospective contre l'inflation, les coûts de revient de première année et des années à venir seront les mêmes, les autres circonstances demeurant

inchangées. En indexation rétroactive, les coûts de revient de première année sont plus élevés que ceux des années futures, en raison de l'amortissement d'une exigibilité d'ancienneté plus importante. Cependant, après l'amortissement complet de ce passif accru pour services antérieurs, seule demeure l'augmentation du coût de revient de la protection-inflation prospective.

L'étape III se fondait sur le fait important que, d'une année à l'autre, on peut observer des écarts considérables dans le taux d'inflation et le taux de rendement de l'actif des caisses. Ces écarts peuvent aboutir à des problèmes de coûts qui ne sont pas ressortis des calculs de l'étape I sur les coûts de revient à long terme ou de ceux de l'étape II sur les coûts de provisionnement et de passation en charges. Ces écarts peuvent notamment accroître le risque assumé par les promoteurs et ce risque supplémentaire peut varier selon le régime et la formule de protection-inflation.

Dans l'étape III, nous avons choisi trois des régimes réels de l'étape II représentant les trois types de régimes : prestations forfaitaires, reconstitution de carrière et fin de carrière. Pour chacun, nous avons évalué les coûts annuels de la protection-inflation, sur 20 ans, en fonction des hypothèses suivantes : l'effectif actuel du régime, une protection-inflation partielle de (75 % de l'IPC) -1% et les augmentations réelles de l'IPC, ainsi que les taux de rendement des actions et des obligations de 1967 à 1986. Dans chaque cas, nous avons supposé que la caisse de retraite a été investie à parts égales en actions et en obligations. Ces calculs font ressortir le niveau de risque couru pendant les périodes où le taux d'inflation est anormalement élevé ou les taux réels de rendement des caisses de retraite sont faibles, ainsi que les redressements dans les gains des régimes, pendant les périodes où l'inflation est faible ou les taux réels de rendement des caisses sont élevés. En resimulant les résultats de 1967 à 1986, l'étape III fait ressortir les changements réalistes dans le contexte économique.

Dans le reste du chapitre, nous nous attarderons sur chaque étape et présenterons les conclusions que nous en avons tirées.

II ÉTAPE I : COÛTS DE REVIENT À LONG TERME

Avant de passer à la méthodologie et aux conclusions du Groupe d'étude, nous revoyons brièvement plusieurs des études antérieures partant des mêmes principes.

A Études antérieures

Le livre vert et les évaluations du CAPRR :

En 1982, nous l'avons mentionné au chapitre 4, le gouvernement fédéral a publié un livre vert, intitulé «De meilleures pensions pour les Canadiens», dans lequel il proposait un certain nombre de réformes législatives. On y trouvait les calculs de coûts de ces réformes, protection-inflation comprise. En réponse au livre vert, avons-nous vu au même chapitre, un groupe d'associations d'affaires a préparé une réponse commune publiée par le Comité des affaires sur la politique des régimes de retraite (CAPRR). Ce comité a retenu les services de la firme William M. Mercer Limited pour préparer une analyse indépendante des propositions du livre vert et a publié ses évaluations de coûts à titre de comparaison à celles du document fédéral. Les deux ensembles d'évaluations des coûts se fondent sur les valeurs économiques à long terme de sept régimes types ou hypothétiques. Signalons que cette méthodologie est analogue à celle de l'étape I de notre analyse des coûts de revient, mais nous avons jugé nécessaire de définir 13 régimes types, au lieu de sept, afin d'être fidèles au choix qui existe. Leurs conclusions sont conformes à celles que nous avons établies dans nos analyses de l'étape I. Cependant, leur méthodologie n'atteint pas la profondeur des analyses que nous avons menées aux étapes II et III. Il est donc évident que certaines conclusions de notre rapport vont au-delà de ces travaux antérieurs.

Figure dans les calculs du CAPRR l'analyse de certaines formules de protection contre l'inflation non envisagées dans le livre vert, notamment la formule du 50 % de l'IPC uniquement sur la partie de rente liée aux gains, jusqu'à concurrence du salaire moyen de l'industrie, et la formule des 75 % de

l'IPC à partir de 68 ans seulement. On y trouve également des analyses de sensibilité où on mesure les variations du coût de revient en fonction de diverses hypothèses portant sur la conjoncture économique et les taux de cessation. La gamme d'hypothèses étant plus vaste, les analyses du CAPRR sont plus riches d'enseignements que celles du livre vert. Comme nous l'avons mentionné dans l'introduction du chapitre, puisqu'on ne peut connaître d'avance les circonstances économiques qui prévaudront dans l'avenir, il faut fonder les évaluations de coûts sur un ensemble de circonstances hypothétiques. Dans ses évaluations d'un cas type sur lequel était calculée la plus grande partie de ses résultats, le CAPRR a rejeté les hypothèses du livre vert. Le choix d'hypothèses qui suit explique en grande partie les différences d'évaluation des coûts.

	CAPRR %	Livre vert %
Augmentation annuelle de l'IPC	6,0	3,0
Augmentation annuelle du salaire moyen de l'industrie	7,5	5,0
Rendement annuel de la caisse de retraite	8,5	6,5

À la demande du ministère des Finances du Canada, en 1985, la firme William M. Mercer Limited a utilisé le modèle du CAPRR pour calculer les coûts de sept formules possibles d'indexation en fonction de trois taux éventuels d'inflation.

Évaluations du livre blanc publié par l'Ontario en 1984 :

En 1984, le gouvernement de l'Ontario publiait un livre blanc dans lequel il énonçait ses propositions de réforme législative des régimes de retraite. Voici les projets de réforme des régimes professionnels : (1) protection-inflation égale à 60 % de l'IPC, (2) dévolution après cinq ans, (3) cotisations minimales de l'employeur, (4) intérêt minimal sur les cotisations de l'employé et (5) prestations obligatoires aux survivants, avant et après la retraite. Les évaluations de coûts du livre blanc se fondent sur l'adoption de toutes ces réformes; le coût de la protection-inflation n'est pas exprimé séparément. Les calculs de coût de revient ont été effectués par la firme William M. Mercer Limited selon

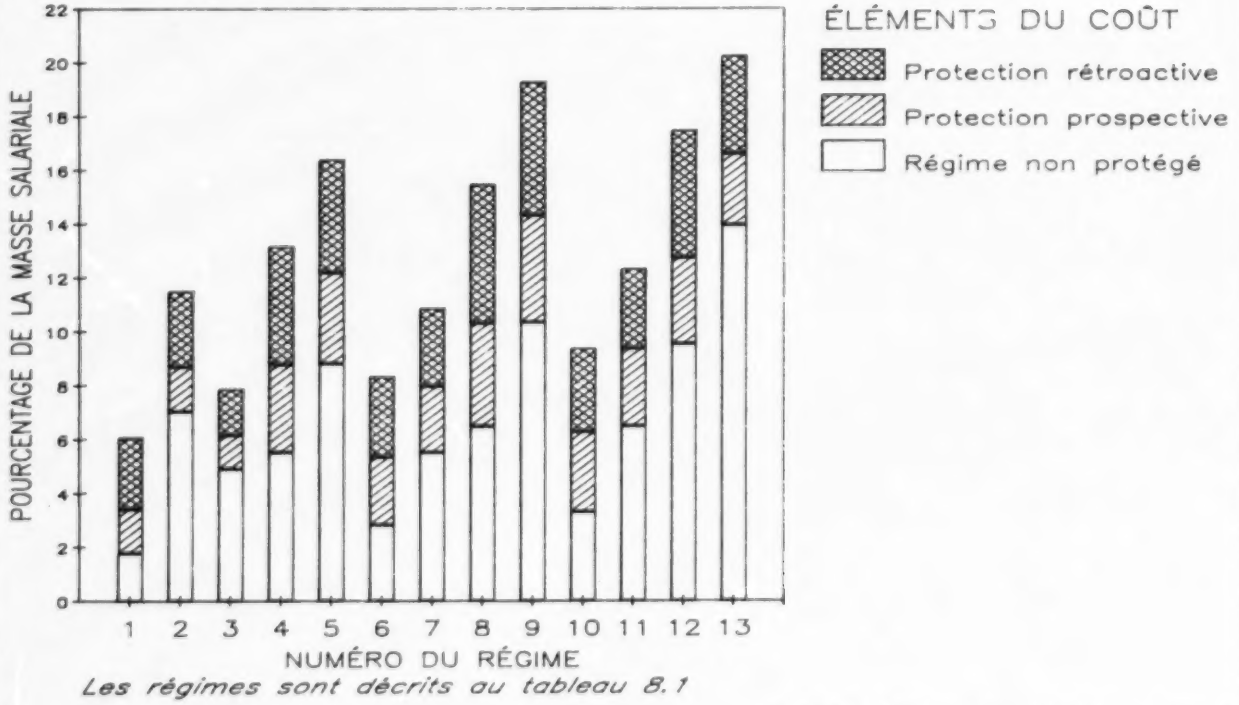
la méthodologie utilisée dans les analyses du CAPRR que nous venons de voir : la conception des régimes, les hypothèses actuarielles et économiques et la technique d'établissement du coût de revient sont les mêmes. Les remarques qui précèdent à propos de l'uniformité des conclusions et des limites des analyses, comparativement aux calculs du Groupe d'étude, s'appliquent donc également au livre blanc de l'Ontario. Comme on peut le constater dans ce rapport, le coût des régimes de retraite en tant que pourcentage de la masse salariale varie considérablement selon le type de régime, tout comme le coût de l'ensemble des réformes. Rappelons que, dans le livre blanc, la protection contre l'inflation n'est que prospective et ne s'applique qu'aux prestations constituées après l'adoption de la loi, et que les coûts supposent une hausse annuelle de l'IPC de 6 %.

B Étape I du Groupe d'étude

À l'étape I, le Groupe d'étude a évalué quelque 60 000 coûts à long terme ou valeurs économiques de 13 régimes types, de sorte qu'il devenait possible de calculer les effets d'à peu près n'importe quelle formule imaginable de protection contre l'inflation. Le lecteur trouvera une description des régimes types au tableau 8.1. Dans chaque cas, le coût de base du régime réel englobe le coût estimatif à long terme des méthodes d'indexation en place, même intrinsèquement discrétionnaires et non précapitalisées.

Les figures 8.1 et 8.2 illustrent l'effet conjugué de l'application de la protection-inflation prospective et rétroactive sur le coût économique à long terme des 13 régimes de l'étape I, en supposant un taux d'inflation à long terme de 5 %. À la partie inférieure de chaque colonne figure le coût économique estimatif du régime représenté. La partie intermédiaire constitue le coût marginal de la protection-inflation prospective, tandis que la partie supérieure illustre le coût économique de la rétroactivité (c.-à-d. l'amortissement sur 15 ans du passif non capitalisé créé par la rétroactivité), en appliquant au service antérieur la formule choisie.

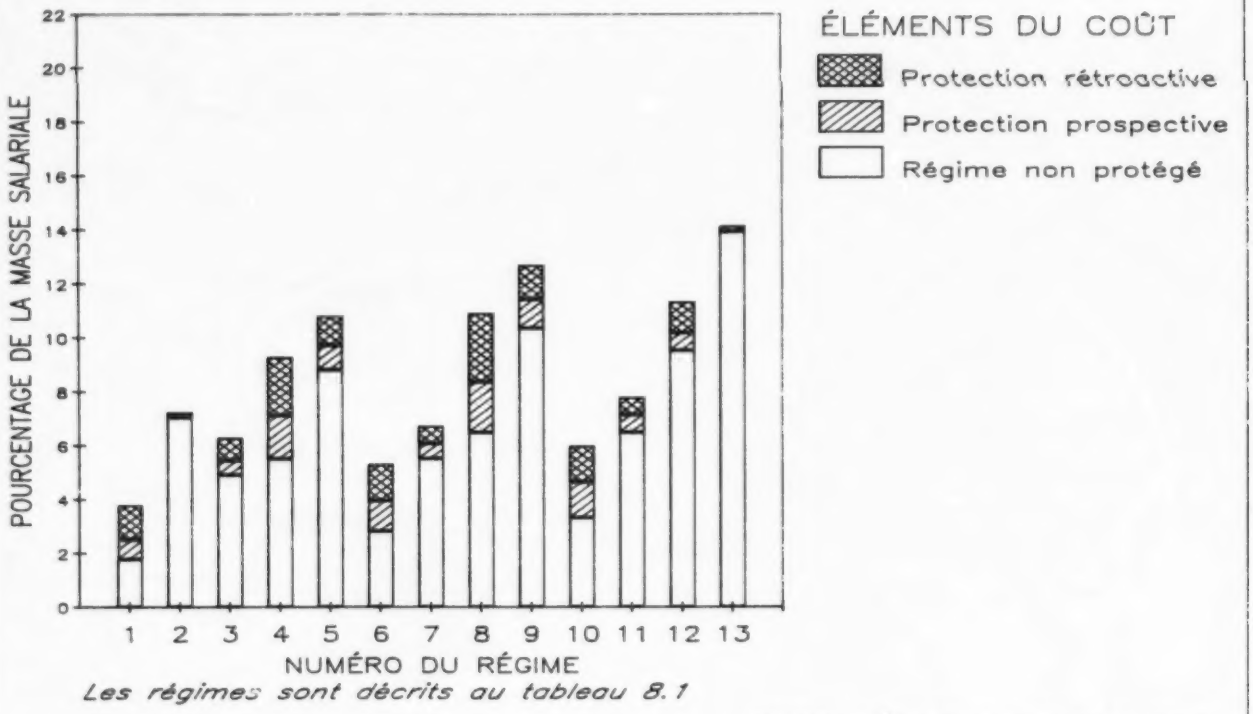
FIGURE 8.1
Protection—inflation totale
Coût à long terme dans 13 régimes types
(100 % de l'IPC, 5 % d'inflation)



Les régimes sont décrits au tableau 8.1

SOURCE : Études de recherche, tome 3

FIGURE 8.2
Protection–inflation partielle
Coût à long terme dans 13 régimes types
([75 % de l'IPC] –1 %, 5 % d'inflation)



Les régimes sont décrits au tableau 8.1

SOURCE : Études de recherche, tome 3

Dans l'ensemble, les résultats de l'étape I autorisent certaines conclusions. En premier lieu, nous l'avons constaté à la figure 8, l'indexation totale (100 % de l'IPC) entraîne, dans de nombreux régimes, une très forte hausse des coûts. Ainsi, au régime n° 8 (fin de carrière), le coût des prestations promises, rétroactivité comprise, passe de 6,5 % à 15,5 % de la masse salariale, soit une augmentation de neuf points de pourcentage.

En deuxième lieu, la figure 8.2 illustre l'une des multiples formules intermédiaires d'indexation partielle qui, comme on peut le constater au tome 3 des Études de recherche, génère approximativement la même augmentation des coûts à long terme dans n'importe quel régime, à 5 ou 6 % d'inflation. À ce taux d'inflation, le coût à long terme de la protection-inflation partielle offerte par ces formules est remarquablement plus faible que le coût à long terme de la protection complète, si on compare avec la figure précédente. Bien sûr, les coûts à long terme de ces formules intermédiaires ne seront pas les mêmes, si le taux d'inflation change (voir tome 3 des Études de recherche).

En troisième lieu, dans la plupart des régimes, dans les quelques premières années, le coût non amorti de la rétroactivité est au moins aussi grand que le coût de la protection prospective seule. Ces évaluations du coût de la rétroactivité en pourcentage de la masse salariale sont bien sûr étroitement liées au choix d'une période d'amortissement de 15 ans. Si la période est plus longue ou plus courte, le coût de la rétroactivité, en tant que pourcentage fixe de la masse salariale, diminuerait ou augmenterait selon le cas.

III ÉTAPE II : COÛTS D'EXPLOITATION DE PREMIÈRE ANNÉE DE LA PROTECTION CONTRE L'INFLATION

A Méthodologie

Les évaluations de coûts antérieures se fondaient non pas sur des régimes réels, mais sur des régimes «moyens» hypothétiques, comme à l'étape I. En outre, les évaluations des coûts à long terme qui sous-tendent la protection-inflation n'englobent pas les augmentations à court terme des coûts de fonctionnement des régimes réels. Les coûts de fonctionnement n'augmenteront pas de la même façon dans tous les régimes, en raison de différences dans la

conception des prestations, du coefficient et des méthodes de provisionnement, des hypothèses économiques, des garanties accessoires, des facteurs démographiques et des usages en matière de protection-inflation.

Dans l'étape II, nous évaluons les augmentations des coûts de fonctionnement qu'entraîneraient, la première année, les diverses formules de protection-inflation, dans les régimes de retraite qui existent en Ontario. Ces évaluations illustrent, les augmentations des coûts de fonctionnement des régimes dans l'année où l'indexation entrera en vigueur. Nous établissons deux facteurs permettant de mesurer les coûts de fonctionnement : les coûts de provisionnement prévus dans le règlement de la LRRO et exigés par l'ICA, ainsi que les coûts de passation en charges pour satisfaire aux règles comptables de l'ICA et du FASB.

Nous avons expliqué au chapitre 7 que les régimes de retraite sont soumis à des exigences portant à la fois sur le provisionnement et sur la comptabilité et il est peu probable que les coûts de provisionnement correspondent à ceux passés en charges (comptabilité). Les premiers touchent directement les liquidités et le revenu imposable du promoteur, tandis que les seconds touchent ses états financiers. L'état des liquidités et les états financiers sont essentiels au fonctionnement de l'entreprise.

Le sous-comité actuariel a recueilli des données sommaires sur 51 régimes de retraite de l'Ontario, auprès de six firmes d'actuaires-conseils. De cet échantillon, il a choisi, en collaboration avec le Groupe d'étude et son comité consultatif, un ensemble de régimes où l'introduction de la protection-inflation entraînerait des hausses de coûts élevées, moyennes et faibles.

Afin d'évaluer les coûts de fonctionnement de la protection-inflation dans la première année, le Groupe d'étude a dû choisir un ensemble précis d'hypothèses économiques «conservatrices» de provisionnement et un seul ensemble d'hypothèses économiques «les plus probables» de passation en charges. Les hypothèses économiques utilisées en pratique par les actuaires dans les divers régimes de l'étape II ont évolué différemment, englobent nombre d'influences qui divergent d'un régime à l'autre, et servent toutes sortes d'objectifs. Nous avons évalué les coûts de fonctionnement en utilisant au maximum les données détaillées obtenues pour chaque régime

B Évaluation des coûts de provisionnement de première année de la formule (75 % de l'IPC) -1 %

L'évaluation des coûts de provisionnement de première année de cette formule de protection contre l'inflation appliquée prospectivement et rétroactivement aux régimes de l'étape II figure au tableau 8.2. Le tableau 8.3 fait ressortir les principales différences de caractéristiques des régimes.

Protection prospective seulement :

L'augmentation maximale prévue des coûts du service courant dus à l'indexation prospective à (75 % de l'IPC) -1 % va d'un maximum de 3,9 % (régime 17) à un minimum de 0 % (régime 19) de la masse salariale. L'augmentation moyenne dans l'ensemble des régimes est de 1,4 % de la masse salariale.

L'écart considérable dans les augmentations estimatives maximales des coûts est attribuable aux différences dans les caractéristiques des prestations et de la population de chaque régime figurant au tableau 8.3. À titre d'exemple, l'augmentation maximale de 3,86 % calculée pour le régime 17 du tableau 8.2 est attribuable à l'effet combiné d'un taux de formation des prestations relativement élevé (1,45 %), à un âge hâtif de départ à la retraite (60 ans) et à une forte proportion de femmes (leur espérance de vie est supérieure à celle des hommes) dans la population du régime (64 %). Par contraste, le régime 19 réussit à éviter toute augmentation des coûts parce que la protection-inflation y est déjà capitalisée à environ 55 % du taux hypothétique d'inflation à long terme, soit 4,5 %, tandis que la formule (75 % de l'IPC) -1 % offre environ 52 % de protection contre l'inflation.

Ainsi, certains de ces régimes possèdent déjà des directives implicites de protection-inflation. Si l'on corrige en fonction de cela les augmentations estimatives maximales des coûts de provisionnement, on obtient, pour la première année, des coûts «potentiellement» faibles dans 13 des 22 régimes. À titre d'exemple, dans le régime 17, il existe une directive implicite d'indexation à 60 %, dont la valeur estimative est de 4,5 % de la masse salariale. Cela compense, et davantage, l'augmentation maximale de 3,86 % due à la formule (75 % de l'IPC) -1 % et peut même éliminer l'augmentation de coûts. Le régime 13 possède une directive implicite de protection-inflation de 40 % dont

résulte une augmentation «potentielle» des coûts de 0,59 % à peine de la masse salariale, comparativement à une augmentation maximale de coûts de 2,07 % de la masse salariale. Dans les régimes sans protection-inflation, les augmentations de coût maximales et potentielles sont les mêmes. L'augmentation potentielle moyenne du coût dans l'ensemble des régimes de l'étape II est de 0,44 % de la masse salariale, ce qui n'équivaut qu'à environ 30 % de l'augmentation maximale moyenne (1,44 % de la masse salariale).

Le fait que les coûts potentiels de provisionnement soient plus faibles en tenant compte de directives implicites de protection contre l'inflation ne veut pas nécessairement dire que les coûts réels le seront également. La question de savoir si on pourra ou non observer cette réduction dépend de la façon dont est capitalisée la protection-inflation implicite du service courant des participants actifs. L'augmentation réelle, dans le cadre de la protection obligatoire contre l'inflation, ne sera égale au coût potentiel que si elle est précapitalisée grâce à des hypothèses économiques conservatrices. Cependant, si la protection implicite est provisionnée à l'extérieur du régime par la création d'un passif non capitalisé au moment où les membres actifs actuels seront à la retraite, l'augmentation des coûts réels de provisionnement du régime sera égale à l'augmentation maximale estimative.

Protection-inflation rétroactive :

Les évaluations des coûts de la rétroactivité, au tableau 8.2, englobent l'amortissement d'un passif accru dû à l'indexation rétroactive, plus le coût de la protection-inflation prospective. La première année, le total maximal des coûts de provisionnement de la protection rétroactive va d'un sommet de 9,84 % de la masse salariale (régime 18) à un minimum de 0 % (régime 19). L'augmentation moyenne du coût maximal total de provisionnement dans l'ensemble des régimes est de 3,80 % de la masse salariale. L'élément rétroactif de l'augmentation totale des coûts de provisionnement sera plus ou moins grand selon qu'on choisit une période d'amortissement plus courte ou plus longue.

Encore là, l'écart considérable dans les évaluations des coûts est attribuable aux différences de caractéristiques des régimes au niveau des

prestations et de la population. Ainsi, l'augmentation maximale totale du provisionnement du régime 18 (9,84 %) découle de l'influence combinée d'un taux de formation des prestations relativement élevé (1,58 %), d'une moyenne d'années de service relativement forte, (27,4) et d'une proportion relativement grande des charges pour les retraités et les titulaires de rentes différées (43 %). Ce 9,84 % d'augmentation de la masse salariale se compose d'un 2,08 % de coûts du service courant et de 7,76 % pour l'amortissement de l'augmentation des charges du service antérieur imposée par la rétroactivité.

Tout comme c'était le cas pour la protection prospective, le redressement de la hausse maximale totale estimative des coûts de provisionnement de première année à la valeur des directives implicites d'indexation suivies par les divers régimes débouche sur des augmentations de coûts potentiellement moindres. À titre d'exemple, le régime 12 possède une directive implicite d'indexation à 50 %. Si on applique la valeur de cette directive au service futur et au service antérieur, on obtient, la première année, une hausse totale des coûts de provisionnement potentiellement moins élevée, soit 0,50 % de la masse salariale. Dans l'ensemble des régimes de l'étape II, l'augmentation potentielle totale des coûts de la protection rétroactive, la première année, va d'un sommet de 9,84 % à un seuil de 0 % de la masse salariale, et la hausse potentielle moyenne des coûts se situe à 1,29 %.

Ici encore, l'augmentation réelle n'équivaudra à l'augmentation potentielle minimale des coûts que si la protection-inflation implicite du régime est précapitalisée grâce à des hypothèses économiques conservatrices. Dans le cas contraire, le régime devra absorber le maximum estimatif.

C Évaluation des coûts de passation en charges de première année de la formule (75 % de l'IPC) -1 %

Le tableau 8.2 contient aussi l'évaluation des coûts de passation en charges de première année de l'indexation prospective et rétroactive dans les 16 régimes de l'étape II touchés par les nouvelles exigences de l'ICCA ou du FASB. Ces évaluations des coûts de passation en charges peuvent être analysées et interprétées de la même manière que celles des coûts de provisionnement.

Protection-inflation prospective :

L'augmentation maximale de la passation en charges de la protection-inflation prospective va d'un sommet de 3,92 % de la masse salariale (régime 17) à un seuil de 0,19 % (régime 4), tandis que l'augmentation moyenne des charges de rentes dans les régimes touchés par les nouvelles règles comptables est de 1,56 % de la masse salariale. C'est environ 10 % de plus que l'augmentation maximale moyenne des coûts de provisionnement dans ce même groupe. Tout comme dans l'évaluation des coûts de provisionnement, l'écart marqué dans les évaluations de passation en charges est attribuable aux différences de caractéristiques des régimes.

Les coûts de passation en charges des directives implicites d'indexation des régimes de l'étape II ont été calculés et leurs effets éventuels, résumés au tableau 8.2, mais ces montants ne compenseront probablement pas le maximum estimatif des coûts de passation en charges. Peu de promoteurs ont incorporé à leurs évaluations des coûts de passation en charges l'effet des directives implicites de protection-inflation, car ils ne se sont pas formellement engagés à les respecter. Cependant, l'indexation obligatoire signifie qu'ils seront tenus par la loi de garantir un minimum de protection contre l'inflation, minimum qui devra figurer dans l'évaluation des coûts passés en charges. Les promoteurs touchés par les nouvelles règles comptables, devront, pour la plupart faire face à des augmentations maximales des coûts de passation en charges des pensions analogues à celles calculées à l'égard des régimes de l'étape II.

Protection-inflation rétroactive :

L'application rétroactive de la formule (75 % de l'IPC) -1 % entraîne une augmentation maximale des coûts de passation en charges allant de 16,33 % (régime 17) à 0,74 % (régime 4) de la masse salariale. L'augmentation moyenne dans l'ensemble des régimes se situe à 6,73 % de la masse salariale. Encore une fois, cet écart marqué dans ces augmentations de coûts provient des différences entre les régimes.

L'augmentation moyenne des coûts de passation en charges est de 6,73 %, soit environ 75 % de plus que celle des coûts de provisionnement du même

ensemble de régimes. Cette différence marquée est avant tout attribuable au fait que les méthodes d'amortissement utilisées pour le provisionnement et pour la passation en charges sont différentes. Dans les évaluations de provisionnement, on amortit selon un pourcentage de la masse salariale l'augmentation des charges du service antérieur dues à la rétroactivité. Par contre, dans l'évaluation de la passation en charges, l'augmentation du passif s'amortit selon une méthode linéaire où, la première année, les coûts d'amortissement sont plus élevés que les coûts de provisionnement.

Le tableau 8.2 illustre les augmentations potentiellement plus faibles des coûts de passation en charges que devront subir divers régimes de l'étape II si, ce qui est peu probable, ils incorporent actuellement la valeur de leurs directives implicites de protection-inflation dans les évaluations de passation en charges des pensions.

Les évaluations des coûts de la protection-inflation dans la première année sont un indice précis de ce que seront les coûts annuels de provisionnement, mais on ne peut en déduire les coûts annuels futurs de passation en charges de la protection-inflation rétroactive. La méthode d'amortissement habituellement utilisée pour la passation en charges, nous l'avons vu, génère des dotations aux amortissements particulièrement élevées la première année, mais décroissant dans les années subséquentes.

À titre d'exemple, on constate au tableau 8.2 que l'augmentation maximale moyenne des coûts de passation en charges de première année de la protection-inflation est de 6,7 % (comparativement à l'augmentation moyenne des coûts de provisionnement, qui sont 3,8 %) de la masse salariale des régimes considérés. Cependant, cette augmentation des coûts de passation en charges tomberait à 5,8 % de la masse salariale la troisième année, à 4,9 % dans la cinquième, à 3,5 % dans la dixième et à 2,5 % dans la quinzième, soit une augmentation moyenne correspondant à 4,2 % de la masse salariale sur les 15 années de la période d'amortissement. À titre de comparaison, l'augmentation du coût de provisionnement demeurerait à son niveau de première année, soit 3,8 % de la masse salariale, pendant ces 15 années. La seizième année, il ne resterait que le coût supplémentaire de l'indexation prospective, un coût de provisionnement de 1,35 % et un coût de passation en charges de 1,56 %, tous les autres facteurs demeurant inchangés.

IV ÉTAPE III : COÛTS DE FONCTIONNEMENT DE LA PROTECTION-INFLATION

A Méthodologie

Aux étapes I et II, nous avons établi les évaluations comme si les hypothèses posées en matière de rendement à long terme de l'investissement, de taux de croissance des gains et de taux d'inflation allaient se réaliser dans chacune des années à venir. La réalité est bien sûr différente. À court terme, les résultats économiques réels diffèrent invariablement des hypothèses économiques à long terme utilisées dans le calcul des coûts annuels de fonctionnement, même si, à longue échéance, ces hypothèses s'avèrent exactes. Cette variabilité des résultats à court terme se traduit par une incertitude à propos des coûts rapprochés. À l'étape III, nous avons étudié les effets pluri-annuels des formules indexées à l'IPC sur le total annuel des coûts de fonctionnement des régimes, sur une période de 20 ans où le taux d'inflation et le rendement de l'investissement connaissent des fluctuations.

Dans la réalité, inévitablement, on s'écartera des résultats prévus à long terme, ce qui se traduira par une hausse ou une diminution des coûts des régimes, à court terme. En cas de diminution imprévue des coûts de fonctionnement, le promoteur devra régler certains problèmes non désagréables; par contre, l'augmentation imprévue des coûts de fonctionnement peut lui causer des difficultés considérables. Le point le plus délicat est que, si l'inflation est anormalement élevée, que le rendement de l'investissement est faible et que vient s'y ajouter la protection obligatoire contre l'inflation, les coûts de fonctionnement à court terme seraient trop élevés.

Nous avons établi des évaluations pluri-annuelles de provisionnement et de passation en charges pour trois régimes de l'étape II : un régime à prestations forfaitaires, un régime reconstitution de carrière contributif et un régime fin de carrière non contributif. Dans un scénario économique prédéterminé de 20 ans, nous avons d'abord évalué les coûts annuels de provisionnement et de passation en charges de chaque régime en supposant l'absence de protection contre l'inflation. Nous avions là un point de comparaison. Par la suite, nous avons ajouté à chacun diverses formules d'indexation à l'IPC et

comparé les coûts de fonctionnement correspondants à ce qu'ils étaient sans indexation.

Contrairement aux analyses menées jusqu'ici aux présentes, nous supposons à l'étape III que la protection-inflation est arrivée à son rythme de croisière, c'est-à-dire qu'elle est en place depuis des décennies. Puisque l'introduction de l'indexation et la période de transition sont, par hypothèse, de l'histoire ancienne dans ces régimes, il n'existe plus, à l'étape III, de distinction entre protection prospective et protection rétroactive, car ces notions ne touchent que la période d'introduction et de transition. Dans chaque cas, le scénario intègre l'effectif actuel et la structure des prestations d'un régime réel auquel on applique les augmentations réelles de l'IPC et le taux réel de rendement de la caisse pour chaque année, de 1967 à 1986. Nous avons eu recours aux hypothèses actuarielles pour chiffrer les facteurs comme la cessation, le départ à la retraite et le remplacement des adhérents pendant cette période. Le résultat, qui figure au tome 3 des Études de recherche, donne un aperçu de la façon dont trois régimes réels se seraient comportés, dans les conditions économiques qui prévalaient ces 20 dernières années, si la formule (75 % de l'IPC) -1 % avait été en place depuis longtemps.

B Résultats

Les résultats essentiels de l'étape III figurent de façon sommaire au tableau 8.4, où le coût annuel de la protection-inflation est donné en pourcentage de la masse salariale. La principale conclusion à retenir est que le coût de l'indexation varie davantage d'année en année, en raison des fluctuations des taux d'inflation et de rendement réel de la caisse. Le Groupe d'étude a délibérément choisi le régime à prestations uniformes car, à son avis, ce régime était susceptible de subir des variations extrêmes. En effet, les coûts annuels de provisionnement fluctuent d'année en année de façon désordonnée entre un minimum de 1,20 % et un sommet de 7,70 % de la masse salariale. Le coût annuel de passation en charges varie entre 2 % et 5,60 % de la masse salariale. L'étude approfondie qui figure au tome 3 permet de constater que cette variabilité serait moins grande, en l'absence de protection contre l'inflation.

Cependant, en raison de l'indexation, la variabilité des coûts a augmenté de 42 % (provisionnement) et de 44 % (passation en charges).

Dans les régimes reconstitution de carrière et fin de carrière on observe aussi une augmentation de la variabilité attribuable à la protection partielle contre l'inflation, un peu moindre dans les premiers, mais analogue dans les seconds.

Dans un régime partiellement indexé, les coûts annuels de provisionnement (qui influent sur les liquidités de l'employeur) et de passation en charges (qui touchent les bénéfices déclarés par l'employeur) sont beaucoup plus sensibles au taux de rendement des investissements que si le régime n'était pas indexé. Cette variabilité accrue s'accompagne, pour le promoteur, d'une incertitude et d'un risque financier proportionnellement plus grands.

Deuxième conclusion importante : la variabilité elle-même dépend du régime et est donc beaucoup moins certaine que si elle était commune à tous les régimes.

Troisième conclusion : la variabilité touche différemment les coûts de provisionnement et de passation en charges, et cela dépend aussi du régime.

En bref, la protection-inflation rend les coûts annuels des pensions moins prévisibles dans une mesure qui varie largement selon le régime. Il existe deux moyens de réduire cette variabilité : l'introduction d'un plafond avec report et l'émission d'obligations indexées.

C Résumé

L'analyse pluri-annuelle, à l'étape III, des effets de la protection-inflation sur les coûts de fonctionnement des régimes de retraite permet de dégager trois principes importants, comme nous l'avons vu au tome 3 des Études de recherche.

En premier lieu, la protection obligatoire indexée à l'IPC entraîne une augmentation non seulement des coûts de fonctionnement de première année des régimes, ainsi que nous l'avons vu à l'étape II, mais également de l'incertitude sur ce que sera le niveau futur de leurs coûts de fonctionnement à court terme. En règle générale, le niveau d'incertitude sur les coûts de

fonctionnement à court terme monte à mesure qu'augmente la protection-inflation.

En deuxième lieu, l'effet des formules possibles sur les coûts de fonctionnement des régimes, lorsque le taux d'inflation fluctue, doit être mesuré en évaluant les niveaux réels de coûts de fonctionnement à court terme qu'on pourrait imposer aux régimes. Cela permettra de savoir si une formule de protection qui semble abordable à long terme l'est aussi à court terme.

En troisième lieu, le rapport établi à l'étape I entre les coûts à long terme de l'indexation et la hausse des taux d'inflation ne peut servir à mesurer l'effet de diverses formules sur les coûts de fonctionnement à long terme. À l'étape I, ce qui est mesuré, c'est la valeur économique à long terme de diverses formules en supposant des niveaux différents d'inflation à long terme. Par contre, à l'étape III, on mesure l'effet des formules d'indexation sur les coûts de fonctionnement lorsque les taux d'inflation à long terme sont différents d'un certain niveau prévu d'inflation à long terme. Ainsi, les évaluations pluri-annuelles de l'étape III permettent de savoir avec plus de précision si les différentes formules d'indexation sont abordables.

V QUELQUES MÉTHODES DE PONDÉRATION DES COÛTS DE LA PROTECTION-INFLATION RÉTROACTIVE

Toutes les évaluations de coûts présentées dans ces trois étapes se fondent sur certaines hypothèses : la formule entrera en vigueur immédiatement, l'indexation des pensions commencera dès le départ à la retraite et le passif non capitalisé lié à la protection rétroactive sera amorti sur 15 ans en versements correspondant à un pourcentage constant de la masse salariale. Voyons quelles seraient les conséquences, si on s'écartait de ces hypothèses.

L'introduction progressive de la formule choisie sur un certain nombre d'années permettrait évidemment de réaliser certaines économies. Si, par exemple, la formule (75 % de l'IPC) -1 % était la cible choisie, le programme d'introduction pourrait autoriser au départ des revalorisations égales à (75 % de l'IPC) -2,5 %, pourvu qu'on rejoigne la formule visée dans un délai de 15 ans. Le montant des économies dépendrait du niveau d'inflation pendant la période

d'introduction, des conditions du régime de retraite et des caractéristiques des participants.

À titre d'exemple, une formule (75 % de l'IPC) -2,5 % ne donnerait que 25 % des revalorisations générées par la formule (75 % de l'IPC) -1 %, si l'inflation se maintenait à 4 % par année, mais offrirait 70 % de la valeur des ajustements prévus à la formule cible, à 8 % d'inflation. Si les participants sont relativement jeunes et qu'il y a peu de pensionnés actuels, ce type d'introduction ne générerait que des économies assez modestes (même en indexation rétroactive), mais si le régime a à peu près atteint son rythme de croisière et que les pensionnés sont nombreux, les économies seraient appréciables.

Une autre méthode d'allégement des coûts serait d'autoriser un certain report, temporaire ou permanent, de la revalorisation des rentes. À titre d'exemple, les ajustements pourraient commencer à 65 ans, même si la personne prend sa retraite avant cet âge : dans la période d'introduction, on pourrait préconiser des ajustements à un âge un peu plus avancé, qui serait graduellement ramené à la normale. En règle générale, reporter d'un an après la retraite la protection-inflation réduirait le coût de l'indexation d'environ 12 % pour la plupart des personnes; un report de trois ans donnerait des économies de 32 % approximativement; s'il était de cinq ans, l'économie réalisée se situerait aux alentours de 48 %. Ici encore, l'économie totale au niveau des coûts dépendrait, dans la pratique, des conditions du régime et des caractéristiques démographiques des participants.

En raison du grand nombre de variables qui influent sur les économies réalisables par l'introduction progressive ou le report de l'indexation, il n'est pas possible d'établir des coûts précis. Les économies seraient normalement très modestes, dans les régimes à effectif relativement jeune, mais elle pourrait être assez importante, dans les régimes qui ont atteint leur rythme de croisière et où les coûts de l'indexation (surtout si elle est rétroactive) sont habituellement élevés. Ces économies seraient particulièrement intéressantes dans les régimes qui offrent déjà une indexation partielle, volontaire ou non, car les économies dérivées de l'introduction progressive ou du report de la protection-inflation obligatoire les rapprocherait du programme prescrit (surtout si les indexations actuelles sont dans une certaine mesure précapitalisées).

Une dernière méthode qui aiderait les employeurs à provisionner le coût de l'indexation rétroactive serait d'autoriser, au moins au départ, une période d'amortissement, plus longue que la normale, du passif non capitalisé découlant de la rétroactivité. À titre d'exemple, les versements (pourcentage de la masse salariale) nécessaires pour amortir sur 25 ans le passif non capitalisé équivaudrait habituellement à environ 63 % de ce qu'ils seraient dans l'amortissement sur 15 ans. Un autre moyen par lequel les employeurs pourraient s'adapter à des versements de provisionnement plus élevés serait d'autoriser des paiements d'amortissement qui, en tant que pourcentage de la masse salariale, seraient moins élevés dans les premières années de la période que dans les années subséquentes. À titre d'exemple, un tableau modifié d'amortissement sur 25 ans autoriserait une augmentation, au cours des 10 premières années, des versements établis sur un pourcentage de la masse salariale. Les paiements d'amortissement, seraient, dans les cinq premières années, généralement inférieurs de 50 % à ceux nécessaires si l'amortissement était échelonné sur 15 ans.

Cependant, il ne faudrait pas oublier que cette prolongation de la période d'amortissement ne réduirait les coûts à long terme de l'indexation, non plus qu'elle n'influerait sur les calculs de passation en charges préparés pour les états financiers. En outre, certains promoteurs et leurs actuaires seront mal à l'aise, si la période d'amortissement est prolongée. De plus, les prestations des participants seraient, dans une certaine mesure, moins en sécurité, si on prolongeait la période d'amortissement : cela imposerait de plus grands risques aux participants et à la caisse de garantie, dans l'éventualité d'une cessation de régime.

VI CONCLUSIONS

Les analyses détaillées du tome 3 offrent beaucoup d'exemples qui peuvent aider à comprendre les effets de la protection-inflation sur les coûts, mais voici quelques observations générales liées plus étroitement aux recommandations du Groupe d'étude.

(1) Trois formules d'indexation à l'IPC généralement bien connues débouchent sur des coûts et des avantages analogues, si le taux d'inflation se maintient aux environs de 5 à 6 % :

. 60 % de l'IPC
. (75 % de l'IPC) - 1 %
. (100 % de l'IPC) - 2,5 %.

C'est là une conclusion importante, si le gouvernement veut, dans la loi, offrir le choix entre plusieurs formules. Une formule de gains excédentaires fondée sur le taux de la caisse moins 3,5 % est légèrement plus avantageuse pour l'employé, à longue échéance, que ces trois formules mais, nous l'avons vu au chapitre 5, on pourrait considérer que cette plus grande générosité à long terme est une compensation adéquate, car le risque de résultats très défavorables à l'employé est plus grand.

(2) Nous avons vu au tome 3 des Études de recherche que les coûts à long terme des pensions et les coûts de la protection contre l'inflation, exprimés comme pourcentages de la masse salariale, déclinent habituellement en cas de hausse des projections du taux d'inflation. Cela est en partie dû au fait que la masse salariale augmente généralement plus vite que le taux d'inflation. En outre, dans le cas des régimes à prestations forfaitaires et reconstitution de carrière, le niveau des prestations baisse généralement, en termes réels, si les projections du taux d'inflation augmentent.

(3) Dans de nombreux régimes, l'indexation rétroactive équivaut en fait à doubler, voire à tripler le coût, comparativement à une protection-inflation uniquement prospective. En conséquence, la décision relative à la rétroactivité a une forte incidence sur les coûts. Si l'indexation n'est que prospective et ne s'applique qu'aux prestations constituées après l'entrée en vigueur de la loi, les coûts seront beaucoup plus faibles que si la protection-inflation est à la fois prospective et rétroactive, c'est-à-dire si elle s'applique à toutes les

prestations de retraite des employés actifs, des retraités et des titulaires de rentes différées. Précisons que la rétroactivité est une question extrêmement complexe : nous avons consacré tout le chapitre 11 à en analyser les divers aspects.

(4) Un des grands facteurs influant sur les coûts de la protection rétroactive est la composition démographique de l'effectif du régime. À un extrême, dans une société nouvellement créée, composée d'employés jeunes, sans retraités ni titulaires de rentes différées, les coûts de l'indexation rétroactive peuvent être négligeables, tandis qu'à l'opposé, une entreprise ancienne, où les employés sont plus âgés et qui compte de nombreux retraités et titulaires de rentes différées pourrait devoir assumer des coûts énormes.

(5) L'échelonnement des effets des coûts variera considérablement, entre les calculs traditionnels de provisionnement et les calculs de passation en charges exigés par les nouvelles directives de l'ICCA et entre ceux-ci et les coûts à long terme. En outre, le niveau et l'orientation de ces différences variera fortement entre les régimes, car les effets des coûts doivent être évalués sous trois aspects : capitalisation à court terme, comptabilisation à court terme, et coûts à long terme. Le jugement de chacun sur le coût de la protection contre l'inflation dépendra de l'importance qu'il accorde à chacun de ces aspects.

(6) Les coûts de la protection-inflation différeront considérablement d'un régime à l'autre. Cette affirmation est valable, quelles que soient la protection (prospective ou rétroactive) et la formule. Ces différences sont généralement beaucoup plus marquées dans la protection-inflation rétroactive que dans l'indexation prospective. Dans certains régimes, les coûts immédiats de la rétroactivité peuvent ne représenter que la moitié de ceux inhérents à l'indexation prospective, tandis que dans d'autres, ils peuvent être trois fois plus importants. À titre d'exemple, l'analyse menée à l'étape II sur le maximum de première

année des coûts supplémentaires de provisionnement laissait voir, au régime 4, que l'indexation complète rétroactive n'absorberait que 1,1 % de la masse salariale, tandis qu'au régime 17, il faudrait 4,5 % de la masse salariale pour une modeste indexation prospective de 60 %.

Ces fortes différences au niveau des effets des coûts peuvent découler d'un certain nombre de facteurs. Nous avons rappelé au point (4) ci-dessus que les facteurs démographiques peuvent être assez différents d'un régime à l'autre. Nous avons vu au chapitre 7 et rappelé au point (5) ci-dessus que les règles de provisionnement et de passation en charges ont des effets différents sur les régimes. Nous avons maintes fois souligné que, s'il y a eu antérieurement des améliorations ponctuelles, leur valeur et leur régularité réduisent la taille des coûts supplémentaires inhérents à la protection-inflation obligatoire et nous savons qu'il existe entre les régimes de grandes différences sous ce rapport. En outre, les différences dans le niveau des prestations de retraite ont elles aussi leur influence sur le coût d'indexation de ces prestations, ce qui veut dire que plus le régime s'est montré généreux, plus il est exposé aux augmentations de coûts par suite de l'indexation obligatoire.

Avant d'arrêter les conditions de l'indexation obligatoire, il faut peser ces différences de coûts entre régimes. Si le législateur adoptait des normes minimales que le promoteur pourrait, dans nombre de cas, dépasser, on doit poser une question importante, à savoir s'il faut appliquer ces normes aux régimes où même des normes minimales imposeraient des coûts considérables. Il faudra peut-être, pour cette raison, adopter des normes moins élevées qu'elles ne le seraient si tous les régimes étaient touchés dans la même mesure.

(7) Les calculs menés à l'étape III montrent que les résultats des régimes de retraite diffèrent considérablement au fil du temps. De 1967 à 1986, l'augmentation annuelle de l'IPC a varié de 4 % à 12 % et le rendement réel d'un portefeuille composé à parts égales d'obligations et d'actions, fluctué de -23 % à +20 %. Même si un régime peut se

permettre une certaine formule d'indexation à long terme, il n'en reste pas moins qu'il y aura probablement des périodes où cette formule augmentera fortement les coûts du régime. Cela s'applique plus particulièrement aux régimes liés aux salaires, si l'inflation est élevée lorsque les gains de la caisse sont faibles. Encore une fois, cela signifie que le législateur devra peut-être adopter des normes moins élevées qu'il ne le ferait s'il ne tenait compte que des effets à long terme. On peut aussi plafonner l'indexation annuelle, pour amortir les effets si la conjoncture est défavorable. En outre, certains pourraient croire que l'indexation obligatoire doit être assortie de mécanismes d'exemption, afin que les employeurs incapables d'absorber immédiatement des augmentations de coûts exceptionnelles puissent faire appel et demander des modifications et/ou un délai pour se conformer à la norme. Ce dernier point donne du poids à l'argument voulant que le gouvernement doive faciliter le processus en émettant des obligations indexées, qui maintiendraient à un niveau constant le rendement réel de l'actif de la caisse, même en période difficile.

(8) Après avoir calculé le coût d'une certaine formule de protection-inflation, il est difficile de décider si ce coût est trop élevé. Les avis à cet égard varieront selon les personnes et peuvent changer avec le temps. Un coût d'indexation de 10 % de la masse salariale serait-il trop élevé? Et 2 %? Les critères qui permettent d'en juger ne sont pas simples. En outre, on obtiendra probablement une opinion différente d'une entreprise à l'autre. Si l'entreprise a beaucoup de capital et relativement peu d'employés, une proportion de 10 % de la masse salariale pourrait représenter un très faible pourcentage des coûts totaux. Par contre, dans une société qui a beaucoup de travailleurs, 10 % de la masse salariale pourrait équivaloir à près de 10 % du coût total. Nous avons vu au point (5) ci-dessus que, pour certaines sociétés, le coût de provisionnement pourrait être la préoccupation principale, tandis que d'autres firmes pourraient se soucier davantage des coûts de comptabilisation et de

passation en charges. En conséquence, la décision de rejeter telle ou telle formule en fonction des coûts et d'en préconiser une moins généreuse en est une où, en toute honnêteté, les opinions seront divergentes. Il en va de même de la rétroactivité.

TABLEAU 8.1

CARACTÉRISTIQUES DE 13 RÉGIMES TYPES ANALYSÉS À L'ÉTAPE I

Régime	Cotisation de l'employé	Taux de formation des prestations	Âge normal de la retraite	Révisions avant cessation	Redressements après cessation (% de l'IPC)		Type de population
	Sup./Inf. au MGAP (% gains)	Sup/Inf. au MGAP (% gains)		(% gains)	Retraités	Rentes différées	
Secteur privé							
1 Prestations forfaitaires	Aucune	0,6/0,6	65	100	0	0	Âgée
2 Prestations forfaitaires	Aucune	1,2/1,2	60	100	70	0	Âgée
3 Reconstitution de carrière	3,3/5,0	1,3/2,0	65	0	0	0	Moyenne
4 Reconstitution de carrière	3,3/5,0	1,3/2,0	65	100	0	0	Moyenne
5 Reconstitution de carrière	3,3/5,0	1,3/2,0	60	100	40	0	Moyenne
6 Reconstitution de carrière	Aucune	0,8/1,5	65	100	0	0	Moyenne
7 Reconstitution de carrière	Aucune	0,8/1,5	60	100	40	0	Moyenne
8 Fin de carrière	3,3/5,0	1,3/2,0	65	100	0	0	Moyenne
9 Fin de carrière	3,3/5,0	1,3/2,0	60	100	40	0	Moyenne
10 Fin de carrière	Aucune	0,8/1,5	65	100	0	0	Jeune
11 Fin de carrière	Aucune	0,8/1,5	60	100	40	0	Jeune
Secteur public							
12 Fin de carrière	5,3/7,0	1,4/2,0	65	100	40	0	Moyenne
13 Fin de carrière	5,3/7,0	1,4/2,0	60	100	70	0	Moyenne

REMARQUE : MGAP = Maximum des gains admissibles ouvrant droit à pension, pris comme équivalent du salaire moyen de l'industrie.

SOURCE : Études de recherche, tome 3

TABLEAU 8.2

COÛTS DE PROVISIONNEMENT ET DE PASSATION EN CHARGES DE PREMIÈRE ANNÉE DE L'INDEXATION PARTIELLE (ÉTAPE II)

Pourcentage de la masse salariale, (75 % de l'IPC) -1 %

Numéro du régime (Code)	Provisionnement				Passation en charges			
	Prospective		Rétroactive		Prospective		Rétroactive	
	Max.	Pot.	Max.	Pot.	Max.	Pot.	Max.	Pot.
Prestations forfaitaires (un employeur)								
1 (1)	0,54	0,00	1,98	0,00	0,49	0,00	3,43	0,00
2 (3)	0,80	0,80	3,16	3,16	0,74	0,74	5,56	5,56
3 (4)	0,50	0,32	1,92	1,23	0,45	0,29	3,41	2,24
4 (6a)	0,23	0,23	0,51	0,51	0,19	0,19	0,74	0,74
Prestations forfaitaires (multi-employeurs)								
5 (8)	0,69	0,38	0,88	0,48				
6 (8c)	0,25	0,14	0,70	0,39				
Reconstitution de carrière (contributif)								
7 (11)	0,37	0,03	1,55	0,10	0,80	0,08	3,90	0,42
8 (12)	0,50	0,50	1,46	1,46	0,91	0,91	3,62	3,62
Reconstitution de carrière (non contributif)								
9 (16)	0,61	0,61	0,98	0,98	1,01	1,01	2,20	2,20
10 (17)	1,24	1,24	3,65	3,65	1,77	1,77	8,47	8,47
11(17a)	1,06	0,00	3,19	0,00	1,66	0,00	6,66	0,00
Fin de carrière, privé (contributif)								
12 (19)	3,30	0,22	7,47	0,50	3,32	0,36	12,07	1,31
13 (20)	2,07	0,59	4,59	1,31	2,11	0,67	7,48	2,37
14 (21)	2,35	0,00	4,48	0,00	2,36	0,00	6,87	0,00
Fin de carrière, privé (non contributif)								
15 (24)	2,38	0,16	8,06	0,54	2,35	0,25	14,27	1,53
16 (29)	2,13	2,13	3,02	3,02	2,15	2,15	4,03	4,03
17 (30)	3,86	0,00	9,73	0,00	3,92	0,00	16,33	0,00
Fin de carrière, public (contributif)								
18 (34)	2,08	2,08	9,84	9,84				
19 (35)	0,00	0,00	0,00	0,00				
20(35a)	3,33	0,00	6,24	0,00				
21(35b)	2,49	0,00	5,61	0,00				
Hybride : rentes forfaitaires et fin de carrière (non contributif)								
22 (36)	0,84	0,24	4,60	1,31	0,76	0,24	8,61	2,73
Statistiques sommaires								
Maximum	3,86	2,13	9,84	9,84	3,92	2,15	16,33	8,47
Minimum	0,00	0,00	0,00	0,00	0,19	0,00	0,74	0,00
Moyenne	1,44	0,44	3,80	1,29	1,56	0,54	6,73	2,20
Écart type	1,13	0,61	2,99	2,15	1,05	0,63	4,25	2,27

REMARQUE : Pot. = potentiel; «Code» est le numéro utilisé pour le régime au tome 3. Les coûts de radiation ne s'appliquent qu'aux régimes du secteur public et aux régimes multi-employeurs.

SOURCE : Études de recherche, tome 3

TABLEAU 8.3

SOURCES DE VARIABILITÉ ENTRE LES RÉGIMES (ÉTAPE II)

Caractéristiques du régime

Numéro du régime (Code)	Indexation implicite estimative (% de l'IPC)	Taux ann. approx. de formation des prestations (% gains)	Âge normal de la retraite	Âge moyen (employés actifs)	Moyenne d'années de service des employés actifs	% Hommes	Passif pour les retraités et rentes différées (% du total)	Taux de couverture **
Prestations forfaitaires (un employeur)								
1 (1)	70	0,76	60	41,4	14,5	85	42	0,92
2 (3)	00	0,96	60	43,5	18,7	100	34	0,56
3 (4)	20	0,69	60	38,4	13,4	99	56	0,83
4 (6a)	00	0,58	65	39,4	9,1	79	17	0,88
Prestations forfaitaires (multi-employeurs)								
5 (8)	25	1,43	65	40,2	14,7	100	5	1,35
6 (8c)	25	0,51	65	42,2	11,3	77	27	0,82
Reconstitution de carrière (contributif)								
7 (11)	50	1,51	65	39,8	8,0	74	40	1,41
8 (12)	00	1,26	63	38,8	8,9	75	49	1,27
Reconstitution de carrière (non contributif)								
9 (16)	00	1,40	65	39,6	5,7	62	20	1,26
10 (17)	00	1,75	61	41,5	15,6	77	50	0,90
11 (17a)	55	1,69	62	40,6	10,7	74	45	1,03
Fin de carrière, privé (contributif)								
12 (19)	50	1,66	62	38,9	9,9	73	35	1,02
13 (20)	40	1,66	65	44,6	8,8	86	42	1,42
14 (21)	60	1,43	63	41,9	8,7	69	23	1,13
Fin de carrière, privé (non contributif)								
15 (24)	50	1,44	61	37,1	11,2	78	63	0,78
16 (29)	00	1,57	65	33,9	4,7	66	3	1,13
17 (30)	60	1,45	60	36,2	10,4	36	38	1,20
Fin de carrière, public (contributif)								
18 (34)	00	1,58	65	51,0	27,4	95	43	0,97
19 (35)	*	1,66	65	42,6	9,2	54	14	1,01
20 (35a)	60	1,42	63	42,6	9,4	21	22	1,11
21 (35b)	100	1,44	62	41,3	11,4	59	30	0,93
Hybride : Prestations forfaitaires et fin de carrière (non-contributif)								
22 (36)	40	1,34	62	43,5	16,7	72	57	0,74

* Le régime 19 possède une indexation explicite, précapitalisée grâce à un 4,5 % d'escompte pendant les années de retraite. Cela équivaut à environ 55 % du 4,5 % supposé comme taux à long terme. La formule (75 % de l'IPC) -1 % donne une protection d'environ 52 %.

** Si le taux de couverture est supérieur à 1,00, l'actif qui dépasse le passif du régime et la caisse est excédentaire. Voir l'analyse des excédents au chapitre 13.

SOURCE : Études de recherche, tome 3.

TABLEAU 8.4

COÛTS ANNUELS DE LA PROTECTION-INFLATION PARTIELLE (ÉTAPE III)

Pourcentage de la masse salariale, (75 % de l'IPC) -1 %

Année	IPC	Rendement réel de la caisse	Prestations forfaitaires		Reconst. de carrière		Fin de carrière	
			Provis.	Pass. ch.	Provis.	Pass. ch.	Provis.	Pass. ch.
1967	4,20	4,65	2,05	2,50	0,68	1,24	2,12	2,17
1968	4,03	6,68	1,80	2,20	0,67	1,25	2,44	2,21
1969	4,65	-4,98	1,50	2,00	0,64	1,20	2,30	2,18
1970	1,48	7,61	1,70	2,30	0,72	1,28	2,56	3,15
1971	4,87	4,68	2,10	2,30	0,50	1,16	3,49	2,72
1972	5,10	8,70	2,90	2,00	0,57	1,14	5,03	3,25
1973	9,27	-7,58	4,30	2,20	0,58	1,13	2,74	3,35
1974	12,32	-23,26	4,40	2,90	1,02	1,47	4,15	4,27
19752	9,53	1,02	5,60	3,40	1,82	1,88	12,33	6,85
1976	5,91	8,59	7,00	4,00	2,25	1,88	14,59	8,19
1977	9,46	-1,02	6,50	4,30	2,18	1,69	12,30	7,82
1978	8,36	6,59	6,40	3,80	2,45	1,72	14,28	7,63
1979	9,80	10,27	7,50	4,30	2,56	1,78	13,11	6,54
1980	11,19	4,41	6,00	4,10	2,02	1,82	7,32	4,97
1981	12,10	-16,71	4,90	3,50	1,75	1,79	4,53	4,91
1982	9,26	13,73	7,70	5,50	2,57	2,33	9,58	8,52
1983	4,55	17,21	6,70	5,60	2,42	2,14	8,85	7,79
1984	3,76	2,50	4,70	3,80	1,74	1,62	5,55	5,30
1985	4,35	19,95	4,40	3,90	1,56	1,67	3,20	4,43
1986	4,17	8,71	1,20	2,60	0,36	1,25	-3,26	0,19
Sommaire statistique								
Max.	12,32	19,95	7,70	5,60	2,57	2,33	14,59	8,52
Min.	1,48	-23,26	1,20	2,00	0,36	1,13	-3,26	0,19
Moy.	6,92	3,59	4,47	3,36	1,45	1,57	6,36	4,82
Pourcentage de variabilité supplémentaire par rapport à l'absence d'indexation			42	44	27	38	44	45

REMARQUE : Ces trois régimes figurent aussi à l'étape II. Le régime à prestations forfaitaires porte le numéro 2; le régime reconstitution de carrière, le numéro 8, et le «fin de carrière» est le régime 17.

SOURCE : Études de recherche, tome 3

CHAPITRE 9

Instruments financiers et marchés des capitaux

Nous avons vu au chapitre 7 les aspects de provisionnement, de comptabilité et de fiscalité dont doivent tenir compte les promoteurs. Nous verrons ici un autre grand facteur extra-économique, le marché des capitaux. Les régimes de retraite ont pris une grande place sur les marchés canadiens des capitaux. C'est ce qu'illustre Keith Ambachtsheer, dans son étude de fond intitulée «The Potential Impact of Inflation Protection on Capital Markets», qui figure au tome 3 du Rapport. En 1986, par exemple, les caisses de retraite canadiennes en fiducie détenaient environ 150 milliards de dollars d'actif.

Les choix d'investissement du promoteur se limitent à l'éventail des instruments financiers qui existent. À la section I, nous verrons de quelle façon les promoteurs peuvent faire face à la protection-inflation obligatoire grâce aux divers instruments financiers actuels. Nous analyserons en outre le rôle potentiel des éléments d'actif indexés.

À la section II, nous verrons de quelle façon le marché des capitaux peut s'adapter à la protection-inflation obligatoire. Nous recensons les effets possibles des économies globales et de la demande de types particuliers d'éléments d'actif. Certaines formules sont éventuellement moins perturbatrices : nous devons leur accorder la préférence, mais l'importance à attribuer aux facteurs perturbateurs dépend de la nature et de la probabilité des effets sur le marché des capitaux.

I INSTRUMENTS FINANCIERS

A La nécessité d'éléments d'actif à l'abri de l'inflation

Même sans protection obligatoire contre l'inflation, de nombreux promoteurs, surtout dans les régimes modestes, préféreront probablement des éléments

d'actif dont la valeur ne diminue pas si le taux d'inflation monte. Les charges des promoteurs de régimes fin de carrière sont liées aux niveaux de rémunération et, puisque ces derniers incorporent habituellement une protection contre l'inflation, il est souhaitable que l'actif de la caisse de retraite recèle des éléments dont la valeur réelle ne diminue pas en cas de hausse de l'inflation. De nombreux promoteurs accordent déjà des redressements ponctuels des rentes (voir chapitre 3). Pour continuer ainsi, ils préféreraient des éléments d'actif qui ne perdent pas de valeur en contexte inflationniste. Ainsi, ils attribueront normalement plus de prix aux éléments d'actif à valeur non minée par l'inflation, même sans indexation obligatoire.

En même temps, surtout chez les petits employeurs, l'introduction d'une formule obligatoire d'indexation, liée à l'IPC ou dérivée d'une formule repère externe de gains excédentaires, rend encore plus nécessaire la possession d'éléments d'actif insensibles à l'inflation. Contrairement aux ajustements ponctuels, l'indexation obligatoire implique un engagement du promoteur, qui ne peut s'en dégager même si les résultats des investissements sont mauvais. Si la protection-inflation est obligatoire, le passif de la caisse est mis à jour en fonction de l'inflation. Ainsi, on pourrait s'attendre à ce que les promoteurs préfèrent les éléments d'actif dont le rendement incorpore automatiquement l'inflation, afin d'éviter les charges non capitalisées. La protection-inflation obligatoire augmentera donc la demande d'éléments d'actif à l'abri de l'inflation. Certains employeurs ne seront peut-être pas prêts à accepter le risque et voudront garantir les prestations des employés qui prendront leur retraite. Ainsi, les sociétés d'assurance qui offrent des rentes garanties indexées (et qui veulent également apparier l'actif et le passif) représenteraient une demande importante d'instruments d'investissement indexés.

B L'actif conventionnel n'est pas à l'abri de l'inflation

L'histoire montre que la valeur réelle (après comptabilisation de l'inflation) de la plupart des éléments conventionnels d'actif tend à diminuer quand l'inflation augmente.[1] Cela est vrai des actions ordinaires et des obligations à long terme. Dans un contexte inflationniste fortuit, la valeur réelle de l'actif à

court terme (les bons du Trésor) affiche également une tendance à la baisse, moins marquée, toutefois, que les actions et les obligations. Il est donc possible que la protection obligatoire contre l'inflation provoque une réorientation vers des éléments d'actif à court terme qui, bien non entièrement à l'abri de l'inflation, en subissent moins les effets néfastes. Nous verrons cela plus en détail au cours du présent chapitre.

Ce n'est pas la seule solution possible. Depuis les années 1970, les taux élevés d'inflation ont suscité un souci accru de protection contre l'inflation. Les promoteurs ont commencé à gérer leurs caisses de façon plus suivie et ont étudié des stratégies aptes à réduire les effets néfastes de l'inflation. Ils ont habituellement arrêté leur choix sur des titres à court terme. Par contre, d'autres caisses de retraite ont investi dans l'immobilier, qui est relativement à l'abri de l'inflation.

Cependant, en règle générale, les promoteurs n'ont pu protéger entièrement contre l'inflation leurs caisses de retraite. Ils se sont habituellement retrouvés avec des éléments d'actif dont la valeur réelle diminue si le taux d'inflation monte. Le seul moyen d'éviter entièrement le problème est d'investir dans des éléments d'actif non conventionnels, indexés.

C Éléments d'actif indexés

L'idée fondamentale qui sous-tend l'indexation de l'actif à un indice est d'en protéger entièrement la valeur réelle contre l'inflation. Le rendement de ce type d'actif se compose d'un élément réel et d'une prime d'inflation qui incorpore entièrement l'inflation réelle. Le promoteur qui a des obligations de retraite à l'abri de l'inflation pourrait simplement compter utiliser cette prime d'inflation pour couvrir les facteurs d'augmentation des pensions. Avec des éléments d'actif conventionnels, le promoteur ne saurait supposer que le rendement de l'actif peut suffire à couvrir la protection-inflation.

Il existe déjà au Canada un type d'actif indexé, le prêt hypothécaire indexé (PHI). Les PHI ont vu le jour en 1986, grâce à la collaboration de la Fondation canadienne de l'habitation coopérative (FCHC) et de la Société canadienne d'hypothèques et de logement (SCHL). On s'attend que, jusqu'en

1991, on émettra annuellement entre 250 et 300 millions de dollars de PHI pour financer de nouveaux projets de logements coopératifs. Le principal impayé et l'intérêt couru sont entièrement assurés par la SCHL. Ainsi, le PHI est un actif relativement sûr où peuvent investir les caisses de retraite.

Les intérêts annuels sur les PHI englobent un élément réel (récemment, de 4 à 5 %), plus un élément d'inflation égal au changement réel annuel de l'Indice des prix à la consommation pour la période terminée six mois auparavant. Le lecteur trouvera plus de renseignements sur les PHI et sur leur justification dans l'étude de fond de Jeffrey Trossman et James Pesando intitulée «Financial Instruments That May Assist in The Provision of Inflation Protection». Le PHI existe et peut faciliter l'aménagement de rentes protégées de l'inflation, car il est virtuellement à l'abri de l'inflation.

Dans l'avenir immédiat, l'utilisation des PHI présente deux difficultés éventuelles. On n'accordera annuellement que de 250 à 300 millions de dollars de PHI, soit une très faible proportion de l'actif total des caisses de retraite. Cependant, précisons que les PHI sont les plus nécessaires pour couvrir les prestations indexées des retraités. Les valeurs d'actif indexées demeurent souhaitables pour les participants actifs, mais elles ne sont pas aussi essentielles. L'autre grande difficulté est qu'il ne s'est pas encore développé de marché secondaire des PHI. Mais, ce manque de liquidité n'a pas suffi à détourner les promoteurs qui en ont déjà acheté. En fait, environ 90 % des PHI accordés jusqu'à maintenant ont été achetés par des régimes de retraite. En outre, on prévoit que, tôt ou tard, naîtra un marché secondaire des PHI.

Les titres indexés sont un autre instrument financier capable de faciliter l'aménagement d'une protection-inflation. Tout comme les PHI, ils comportent un mécanisme d'ajustement lié au taux réel d'inflation, mais il existe divers moyens d'apporter ces ajustements. Par contre, ces titres indexés n'ont pas encore cours en Amérique du Nord.

Depuis 1981, le gouvernement britannique a obtenu beaucoup de succès avec ses titres indexés. La plupart ont été achetés par des caisses de retraite. Ces obligations indexées étaient d'abord réservées aux caisses de retraite et à d'autres entités non imposables, mais depuis 1985, à la suite d'une modification des lois fiscales, tous les investisseurs peuvent s'en procurer. Il reste pourtant que les caisses de retraite continuent à détenir 44 % des titres

britanniques indexés. De 1981 à 1986, près de 11 milliards de livres sterling de titres indexés ont été émis par la Trésorerie britannique, soit 35 % de l'ensemble des créances émises par le Trésor dans la période.

Le Groupe d'étude trouve l'expérience britannique riche d'enseignements. Les titres indexés semblent un instrument viable, tant pour le gouvernement que pour des investisseurs comme les caisses de retraite. Sous tous rapports, l'expérience britannique est un succès et nombre d'économistes, notamment les prix Nobel James Tobin et Milton Friedman, appuient ces titres depuis longtemps. Nombre d'ouvrages essaient d'expliquer la non-existence (paradoxale) des titres indexés en Amérique du Nord.

L'émission de titres indexés[2] serait tout à fait opportune, surtout si la formule de protection-inflation est relativement coûteuse. Ils seraient particulièrement précieux pour les petits employeurs et les petites sociétés d'assurance-vie qui souhaitent réduire leurs risques. Le Groupe d'étude sait que cela soulagerait grandement les promoteurs de régimes si le gouvernement du Canada ou celui de l'Ontario (voire des sociétés de la Couronne comme l'Hydro-Ontario) émettaient des titres indexés, lorsque la protection-inflation deviendra obligatoire. Les obligations de ce genre peuvent grandement faciliter la constitution de rentes protégées, car elles permettent aux promoteurs d'isoler leurs caisses de retraite de l'inflation.

II EFFETS SUR LE MARCHÉ DES CAPITAUX

A Effets globaux

Théoriquement, la protection obligatoire contre l'inflation pourrait avoir certains effets sur l'économie ontarienne, notamment sur le taux global d'épargne et malheureusement, la théorie n'est que de peu d'utilité pour connaître l'ampleur ou même l'orientation de ces effets.

Certains facteurs laissent croire que la protection-inflation obligatoire pourrait hausser les économies globales, mais d'autres facteurs semblent indiquer une diminution. Si les rentes professionnelles entraînent une surépargne forcée, la protection-inflation obligatoire aura un effet positif sur

l'épargne globale, dans la mesure où elle accroît la taille des pensions. Par ailleurs, les dégrèvements fiscaux dont bénéficient les pensions professionnelles rendent l'épargne-retraite plus efficace que les autres types d'épargne : une augmentation obligatoire de l'épargne-retraite aboutit à un déclin accusé de l'épargne globale. De plus, la protection-inflation obligatoire pourrait rendre moins nécessaire l'épargne préventive, car les travailleurs et les retraités seront plus certains de la valeur réelle de leurs rentes. Comme le disait un spécialiste états-unien des régimes de retraite bien connu, «l'effet net des pensions privées sur l'épargne globale est théoriquement indéterminé».[3] Des études empiriques à l'aide de données canadiennes tendent à prouver que l'épargne globale est peu susceptible de fluctuer, que les prestations de retraite soient ou non indexées.[4]

Même si le niveau d'épargne est touché, il n'y a motif à inquiétude que si cela influe sur le montant des capitaux que l'entreprise peut investir. L'économie canadienne étant relativement ouverte, les mouvements internationaux de capitaux réduiront probablement l'effet ultime de toute fluctuation de l'épargne globale sur les investissements des entreprises. En bref, l'effet de la protection-inflation obligatoire sur l'offre globale de capitaux en Ontario sera probablement très faible.

B Effets possibles sur le portefeuille d'actif préféré*

A court terme :

Selon Keith Ambachtsheer, dont le document figure au tome 2 des Études de recherche, les fonds des régimes fiduciaires non réservés à prestations déterminées sont investis à peu près également en actions et en créances (voir tableau 9.1). Par ailleurs, dans les REER, les placements semblent se concentrer beaucoup plus dans les investissements axés sur les créances, en partie parce que la personne qui investit pour elle-même est normalement plus

---

* *Nous avons amplement puisé à l'étude de recherche de Keith Ambachtsheer intitulée «The Potential Impact of Mandated Inflation Protection on Capital Markets» qui figure au tome 2.*

conservatrice. De mauvais placements peuvent avoir des effets beaucoup plus graves sur un particulier que sur un promoteur. Les promoteurs voient généralement à plus long terme que les employés : ils ont tendance à investir de façon plus dynamique et obtiennent donc un meilleur rendement à long terme. Pour les particuliers, la planification de la retraite se termine au départ à la retraite : ils adoptent donc une stratégie d'investissement moins risquée que celle des promoteurs, dont la planification est constante. Un délaissement des régimes à prestations déterminées se traduirait probablement, dans les années qui viennent et même sans indexation obligatoire, par l'abandon des placements en actions au bénéfice d'une épargne personnelle intérieure axée sur les créances.

Certains des intervenants qui ont présenté un mémoire au Groupe d'étude s'inquiétaient de ce que l'indexation obligatoire pourrait intensifier le mouvement vers des investissements plus sûrs, axés sur les créances. On craint que les promoteurs convertissent leurs régimes à prestations déterminées en régimes à cotisations déterminées ou en REER. Comme le précisait un témoin : «avec la croissance des régimes à cotisations déterminées, cette source fondamentale de capital de risque cessera d'exister et le Canada dépendra encore plus du capital de risque étranger.»[5] Nous avons analysé cette question des conversions éventuelles au chapitre 2.

En règle générale, le risque que les promoteurs mettent fin à leurs régimes à prestations déterminées dépend probablement de la mesure dans laquelle la protection obligatoire contre l'inflation s'avérera coûteuse. La rétroactivité est un élément qui pourrait favoriser l'abandon des régimes. Si les promoteurs trouvent la formule très onéreuse, on peut s'attendre à un grand nombre de conversions; selon Keith Ambachtsheer, il n'est pas impossible que la moitié des fonds actuels des régimes à prestations déterminées soient transférés dans des dispositions à cotisations déterminées et on pourrait assister à «une conversion massive des régimes à prestations déterminées en régimes à cotisations déterminées ... si la formule de protection-inflation est à la fois coûteuse et rétroactive».

Les mouvements massifs et rapides qui en résulteraient pourraient perturber le marché des capitaux. Ainsi, il pourrait se produire une pénurie de capitaux de risque sur le marché intérieur. Si les fonds sont retirés des

régimes à prestations déterminées (investis en grande partie dans les actions ordinaires) pour être placés dans des régimes à cotisations déterminées ou des REER (concentrés dans des créances moins risquées), il se peut que les sociétés canadiennes éprouvent des difficultés à trouver ici du capital de risque. Ces entreprises pourraient alors décider d'en obtenir de sources étrangères, d'où une prise de contrôle accrue par des intérêts non canadiens. Par contre, ces entreprises pourraient transformer la composition de leur capital et préférer les créances aux actions. Ce genre d'ajustement ferait grossir l'écart créances-actions des sociétés canadiennes, d'où un affaiblissement de leur situation financière. Les questions touchant le marché des capitaux doivent s'analyser dans un contexte global, mais le Groupe d'étude estime souhaitable d'éviter les perturbations graves qui pourraient découler d'une formule jugée particulièrement onéreuse.

Même si la formule n'est pas ressentie assez durement pour justifier l'abandon des régimes à prestations déterminées, la liste des effets éventuels ne s'arrête pas là, mais on n'en peut prévoir les conséquences globales. Faute d'éléments d'actif indexés, les promoteurs, pour essayer de réduire leur vulnérabilité aux risques d'inflation, pourraient investir la réserve de la caisse dans les titres à court terme, par exemple les bons du Trésor, d'où une possibilité que l'épargne intérieure liée aux rentes se réoriente vers les créances à court terme.

Les promoteurs pourraient pourtant prendre une orientation diamétralement opposée : s'ils estiment que les coûts supplémentaires dus à la protection contre l'inflation exigent un rendement de caisse plus élevé, ils se diront que le moyen d'y parvenir est d'augmenter leurs placements en actions, d'où une augmentation des risques d'investissement.

Il est probable qu'une indexation modérée n'agira que peu sur la composition de l'actif global de l'ensemble des caisses de retraite. La composition de l'actif des régimes des petites entreprises pourrait être touchée, mais cela n'aura que peu d'influence sur le marché. Lors d'un sondage mené auprès des promoteurs et gestionnaires de grands régimes par Keith Ambachtsheer pour le Groupe d'étude, environ 75 % (ce qui est étonnant) des répondants ont précisé que la protection obligatoire contre l'inflation ne modifierait en rien leur politique de composition de l'actif. En outre, parmi

ceux qui ont mentionné qu'ils la modifieraient, environ la moitié ont indiqué une préférence pour l'accroissement des investissements en actions et le reste, une réorientation vers les placements à court terme. Ce sondage était antérieur à la crise boursière d'octobre. Les réponses pourraient maintenant être différentes, comme le signale Ambachtsheer dans une note ajoutée à son étude. Depuis, les promoteurs sont plus sensibilisés aux risques inhérents à l'actif du régime, de sorte que le risque plus grand de charges dues à l'indexation les incitera à plus de prudence qu'auparavant. À brève échéance, l'effet sur les marchés financiers sera donc probablement très faible si la formule n'est pas trop contraignante, mais ce n'est pas certain.

Il existe un autre facteur modérateur à brève échéance : si les recommandations du Groupe d'étude Rowan sur l'investissement des caisses de retraite du secteur public sont mises en application, cela pourrait débloquer des sommes considérables provenant de titres non commercialisables, sommes qui seraient injectées dans le marché des capitaux : trois milliards de dollars ou plus par année. Ainsi, toute réorientation des régimes à prestations déterminées vers les titres de créance, sera probablement au moins en partie compensée par le mouvement des fonds du secteur public (qui, de titres non commercialisables, deviendraient des éléments d'actif commercialisables). Cela absorberait les effets (potentiellement perturbateurs) sur les marchés des capitaux.

A longue échéance :

Qu'il existe ou non des conséquences à court terme, on risque des perturbations dans le marché des capitaux, en cas d'inflation galopante, comme ce fut le cas de 1973 à 1982, où les données statistiques montrent que, si la protection-inflation avait été obligatoire, les promoteurs auraient, en investissant l'ensemble de leurs portefeuilles dans les bons du Trésor, pu obtenir un meilleur rendement que dans les éléments habituels d'actif, même si, normalement, le portefeuille habituel donne un meilleur rendement que les bons du Trésor. Ainsi, si le scénario de 1973-1982 se reproduit, la protection obligatoire contre l'inflation incitera les promoteurs à se retirer des marchés boursiers et obligataires, en faveur des bons du Trésor.

Ce retrait entraînerait une forte chute des prix des actions et des obligations. L'effet sur le marché des capitaux serait encore plus désastreux que ceux de la décennie 1973-1982. Il serait possible d'éviter ces perturbations potentielles en plafonnant l'indexation d'après le rendement des portefeuilles habituels des caisses de retraite sur le marché des capitaux. (Voir à propos des plafonds le chapitre 5 des présentes.)

En guise de conclusion du chapitre, précisons qu'une formule modérée de protection-inflation n'aura aucune conséquence grave sur la composition de l'actif des caisses et, partant, sur le marché des capitaux. Cependant, en période prolongée d'inflation exceptionnelle accompagnée d'un rendement réel faible (voire négatif) de l'actif, nombre de régimes auraient des problèmes de financement qui pourraient aboutir à un bouleversement du marché des capitaux. En pareil cas, le plafonnement du taux d'indexation jouerait un rôle essentiel. Nous avons aussi vu un moyen de faciliter la protection-inflation : les obligations gouvernementales indexées.

NOTES

1. Voir le tableau 3.1 de l'étude de fond de James E. Pesando, intitulée «Assessment of Alternative Formulas for Delivering Inflation Protection», au tome 2.

2. John Bossons, «Indexed Bonds as an Instrument of Pension Reform» (1984), Toronto: Conseil économique de l'Ontario, p. 327.

3. Alicia H. Munnell, The Economics of Private Pensions (1982), Washington, D.C.: The Brookings Institution, p. 64.

4. Louis Dicks-Mireaux et Mervyn King, «Pension Wealth and Household Savings: Tests of Robustness» (1985), Journal of Public Economics, vol. 23, p. 115.

5. Mémoire du Allenvest Group Ltd. au Groupe d'étude de la protection des régimes de retraite des salaires contre l'inflation, mai 1987.

TABLEAU 9.1

POLITIQUES D'INVESTISSEMENT DES CAISSES DE RETRAITE

Politiques de composition de l'actif en 1986 dans les trois catégories d'épargne-retraite

	Investissements en actions		Investissements en créances (commercialisables)		Investissements en créances (non commercialisables)	
	%	$	%	$	%	$
Caisses de retraite en fiducie[1] - non restreintes	50 %	50 $	50 %	50 $	0	0
Caisses de retraite en fiducie[1] - restreintes	20 %	10 $	80 %	40 $	0	0
REER	10 %	5 $	90 %	45 $	0	0
RPC, RRQ, régimes de retraite gouvernementaux non en fiducie	3 %	3 $	7 %	7 $	90 %	90 $
Valeur totale (milliards $)		68 $		142 $		90 $

REMARQUE : Les caisses de retraite en fiducie sont réparties en «non restreintes» et «restreintes» pour tenir compte du fait qu'un certain nombre de grandes caisses provinciales et municipales investissent surtout dans les obligations.

SOURCE : Tableau II du document de Keith Ambachtsheer figurant au tome 2 des Études de recherche et intitulé «The Potential Impact of Mandated Inflation Protection In Employment Pension Plans on Capital Markets».

CHAPITRE 10

Titulaires de rentes différées

Dans son mandat, le Groupe d'étude s'était vu demander d'analyser les conséquences des formules de protection-inflation sur les trois catégories de participants : travailleurs actifs, retraités et titulaires de rentes à dévolution différée (titulaires de rentes différées). Ce dernier groupe se compose de personnes qui ont quitté un employeur en laissant un droit à pension qu'ils ne recevront que lorsqu'ils auront atteint l'âge prévu au régime; c'est un cas unique exigeant une attention spéciale dans l'analyse de l'instauration éventuelle d'un programme de protection contre l'inflation.

Certains des problèmes entourant les prestations de base des titulaires de rentes différées ont été réglés par trois des réformes récentes issues de la Loi sur les régimes de retraite de l'Ontario (1987) : dévolution anticipée, transférabilité accrue et règle de la quote-part de l'employeur. En règle générale, cette règle, nous le verrons plus loin, stipule que la cotisation de l'employeur doit au moins équivaloir à celle de l'employé. Toute formule de protection contre l'inflation doit donc s'inscrire dans le contexte de ces réformes. En particulier, l'effet combiné de la règle de la quote-part et de la protection-inflation pourrait être onéreux pour les employeurs. Sous un angle différent et sans égard au coût, la protection-inflation pourrait s'avérer un meilleur moyen de protéger les rentes différées et rendre inutile la règle de la quote-part. C'est la conclusion implicite qui se dégage de la Loi fédérale sur les normes de prestation de pension (LNPP) (voir plus loin), où la protection-inflation des prestations différées par la formule (75 % de l'IPC) - 1 % permet au promoteur d'être exempté de la règle de la quote-part.

I FAUT-IL TRAITER DIFFÉREMMENT LES TITULAIRES DE RENTES DIFFÉRÉES?

En l'absence de protection contre l'inflation, les titulaires de rentes différées souffrent des effets de l'inflation antérieurs et postérieurs au départ à la retraite. Sans augmentation ponctuelle volontaire des prestations, l'employé qui quitte une entreprise et y laisse une rente différée voit la valeur réelle de cette rente fondre pendant ses dernières années actives et après son départ à la retraite. Les travailleurs actifs, surtout ceux représentés par des syndicats, et les retraités (dans une moindre mesure) verront probablement grossir leur base de rente ou leurs prestations réelles, soit par règlements négociés ou par augmentations ponctuelles, mais il est peu probable que les titulaires de rentes différées obtiennent le même traitement.

La raison de cela semble très simple. Pourquoi les employeurs ou les participants actifs décideraient-ils de leur propre chef de protéger les rentes différées des anciens employés? Pour les employeurs, cette protection constituerait un coût supplémentaire pour lequel ils ne pourraient pas obtenir d'indemnisation à la table de négociation : c'est un coût non transmissible aux employés. En conséquence, rares sont les employeurs qui indexent les rentes différées. Du point de vue de l'employé, accorder une augmentation aux titulaires de rentes différées équivaudrait à une perte d'indemnisation pour les travailleurs actifs, ceux qui ont voix au chapitre, au niveau syndical, dans les négociations collectives. Cette non-représentation des titulaires de rentes différées serait encore plus accusée s'il existait des ressentiments entre l'employé qui prend sa retraite et ses camarades ou l'employeur. Il est de plus bien difficile aux titulaires de rentes différées de faire valoir leur point de vue, car ils sont isolés et l'employeur n'a aucune raison d'écouter ce qu'ils ont à dire. En conséquence et sachant que, dans notre société de mobilité, l'employé moyen changera d'employeur au moins cinq ou six fois, volontairement ou par l'initiative de l'employeur,[1] on peut s'attendre qu'une bonne partie des participants du régime prendront leur retraite avec des prestations fortement minées au fil des ans, si leur fonds de retraite est resté chez l'employeur initial. Même une pension nouvellement acquise aura une valeur réelle fortement réduite.

Dans les régimes contributifs, il existe un autre grave problème, en l'absence de toute protection des prestations : si l'employé quitte encore jeune son travail, la valeur de ses cotisations et les intérêts accumulés pourraient être plus que suffisants pour payer entièrement le droit de l'employé aux prestations. Cette possibilité vient de ce que la rente constituée évaluée selon la méthode de financement par nivellement des droits augmente considérablement avec l'âge en supposant des taux d'intérêt élevés. En règle générale, le pourcentage des prestations acquises par les cotisations du participant diminuera avec l'âge. En conséquence, l'employé dont la carrière prend fin de façon anticipée aura versé des cotisations à une époque où les prestations constituées n'augmentaient que lentement. Du fait de son départ anticipé, l'employé n'est plus là, dans les années ultérieures, où la rente augmente plus rapidement. (En outre, cet employé n'aura probablement pas droit, comme nous le mentionnions, aux hausses de prestations accordées aux participants actifs.) Cette situation est d'autant plus grave que le taux d'inflation est plus élevé : en supposant que les cotisations de l'employé soient un pourcentage uniforme du revenu, l'inflation (taux d'intérêt élevés) prolongera la période où les cotisations de l'ancien employé couvriront plus que ses prestations constituées.[2]

Compte tenu de ces préoccupations propres aux titulaires de rentes à dévolution différée (le fait que les prestations différées font rarement l'objet d'augmentations ponctuelles et la hausse rapide, dans les années ultérieures, de la valeur de chaque dollar cotisé), on a mis en place des réformes, dans le but d'améliorer leur sort et surtout d'éliminer les problèmes constatés dans les régimes contributifs.

II TRAITEMENT LÉGISLATIF DES TITULAIRES DE RENTES DIFFÉRÉES

En règle générale, les dispositions législatives qui touchent les titulaires de rentes différées portent sur la dévolution anticipée, la transférabilité et la règle de la quote-part. Selon le consensus fédéral-provincial de 1985, les prestations postérieures à la réforme devaient être dévolues et immobilisées après deux années de participation au régime. Cette disposition figure donc aux articles 38 et 64 de la LRRO (Loi sur les régimes de retraite de l'Ontario,

1987), et aux articles 17 et 18 de la NPP du Canada. La dévolution anticipée et l'immobilisation ne règlent pas directement ces préoccupations : cette réforme ne touche pas l'adéquation des prestations différées. On veille plutôt à ce que plus de gens aient droit aux prestations. En conséquence, en l'absence d'autre réforme, la dévolution anticipée signifie que, dans l'absolu, il y aura plus de titulaires de rentes différées qui devront faire face aux problèmes que nous mentionnions.

Le consensus fédéral-provincial visait aussi une meilleure transférabilité des rentes. Dans la LRRO (1987), l'Ontario a adopté la position du consensus. L'article 43 prévoit, au départ de l'ancien participant, trois possibilités de transfert. En premier lieu, la valeur capitalisée de la rente différée peut-être versée à un autre régime, si ce dernier accepte. En second lieu, la valeur capitalisée peut-être versée dans un véhicule prescrit d'épargne-retraite, par exemple un REER immobilisé. Ce genre de REER offre une certaine croissance dans la période préretraite, mais certains retraités peuvent trouver cette solution moins intéressante que de laisser les fonds au régime de la compagnie, s'il est indexé. En troisième et dernier lieu, la valeur capitalisée peut servir à acheter une rente viagère entrant en vigueur au maximum dix ans avant le départ à la retraite. Ces dispositions s'appliquent aux participants prenant leur retraite après l'entrée en vigueur de la loi, sur les prestations acquises avant cette date, et semblent donc en partie rétroactives. Ces possibilités de transfert sont refusées à une personne qui a droit au paiement immédiat d'une rente, aux termes du régime ou si elle est à moins de 10 ans de la date normale de départ à la retraite (art. 42).

La LNPP fédérale comporte essentiellement les mêmes dispositions à l'article 26, mais il semble que la deuxième option, le transfert dans un véhicule d'épargne-retraite, se limite aux REER immobilisés. En règle générale, les dispositions de transférabilité sembleraient viser à autoriser les participants à contrôler les fonds auxquels ils ont droit, soit en les investissant dans un véhicule de retraite, soit en les transférant à la caisse du nouvel employeur. On espère ainsi que la nouvelle caisse facilitera la protection des prestations constituées contre l'inflation préretraite, soit par les revenus qu'elle génère, soit par les mesures prises par le nouvel employeur. Nous verrons plus loin que la transférabilité et la protection-inflation peuvent comporter des difficultés.

La troisième réforme du consensus, celle de la quote-part de l'employeur, s'attaquait directement au problème qui surgit dans les régimes contributifs, c'est-à-dire que le «délestage» dans les modalités de financement aura pour effet de réduire au minimum, voire d'éliminer, les cotisations de l'employeur aux pensions capitalisées de ceux qui quittent encore jeunes leur emploi. Ainsi, l'article 40 de la Loi sur les régimes de retraite de l'Ontario stipule que la valeur de la pension différée sera augmentée, si cette valeur est inférieure au montant des cotisations versées par l'employé, plus intérêts sur les cotisations antérieures à janvier 1987. Selon le paragraphe 3, les cotisations de l'employé et les intérêts ne doivent pas représenter plus de 50 % de la valeur capitalisée des prestations constituées après janvier 1987.

Deux lois canadiennes vont au-delà du consensus en matière de protection des titulaires de rentes différées, en autorisant ou en prescrivant la protection-inflation des rentes différées. Le paragraphe 21(2) de la LNPP du Canada rend obligatoire la règle de la quote-part de l'employeur. Cependant, le paragraphe 21(5) stipule ceci :

> Le paragraphe (2) ne s'applique pas dans le cas où un régime à prestations déterminées prévoit l'indexation annuelle d'une prestation de pension différée, calculée selon l'une ou l'autre des formules suivantes, jusqu'au début du service de celle-ci :
> (a) une augmentation d'au moins 75 pour cent de l'augmentation annuelle de l'Indice des prix à la consommation moins un pour cent;
> (b) toute autre formule qui, de l'avis du surintendant, accorderait une protection moyenne équivalant à celle visée à l'alinéa a).

L'employeur qui offre une protection-inflation selon cette formule ou une formule équivalente est donc exempté de la règle de la quote-part.

La loi de 1987 sur les régimes de retraite de la Nouvelle-Écosse protège encore davantage les titulaires de rentes différées car elle rend obligatoire la protection contre l'inflation. Le paragraphe 17(4) stipule ceci (traduction) : «Un régime de retraite ne peut être enregistré à moins de fournir de la façon prescrite une indexation annuelle des rentes différées.» La formule d'indexation doit être précisée dans le règlement. Cette disposition ne s'applique pas aux régimes à cotisations déterminées, ni aux prestations provenant de

cotisations volontaires supplémentaires. En outre, le paragraphe 17(6) prévoit une exemption de la disposition d'indexation si «les circonstances la justifient».

Il est probable que la formule qu'adoptera la Nouvelle-Écosse sera analogue à la formule fédérale de (75 % de l'IPC) -1 %, mais il faut signaler que la protection-inflation des rentes différées est, dans cette loi, obligatoire, et non simplement facultative. En outre, en Nouvelle-Écosse les titulaires continueront d'être protégés par la règle de la quote-part, conformément au paragraphe 47(3) de la loi.

Compte tenu de cette approche différente du gouvernement fédéral et de celui de la Nouvelle-Écosse sur l'interchangeabilité de la règle de quote-part et de la protection-inflation des titulaires de rentes différées, il devient nécessaire de comparer plus attentivement les deux démarches.

III RÈGLE DE LA QUOTE-PART ET PROTECTION CONTRE L'INFLATION

Une analyse plus attentive du fonctionnement et de l'interaction de ces deux réformes montre qu'elles sont par nature très différentes. Si l'on admet qu'une certaine forme de protection est nécessaire, il vaut peut-être mieux aborder l'analyse par une première question : «Compte tenu que la règle de la quote-part figure dans la nouvelle loi, faut-il élargir la protection obligatoire aux titulaires de rentes différées?»

La réponse ne fait aucun doute, c'est «oui», si l'on veut protéger efficacement les titulaires de rentes différées qui laissent leur fonds de retraite à l'entreprise. Rappelons que la règle de la quote-part vise d'abord à protéger les prestations des régimes contributifs, où la valeur des prestations constituées pourrait ne pas dépasser celle des cotisations de l'employé, à cause de l'inflation et/ou d'un départ anticipé. Comme nous l'avons mentionné au chapitre 2, la proportion de participants aux régimes contributifs du secteur privé est d'environ 46 %; la règle de la quote-part n'apporte rien aux 54 % qui participent à des régimes non contributifs et, si l'on part du principe que les prestations de retraite sont une sorte d'indemnisation attribuée, il n'y a pas, selon le P[r] Pesando, «de raison logique d'exclure ces personnes d'une loi

conçue pour protéger au moins en partie la valeur réelle de leurs rentes différées, dans la période de report».[3]

En outre, la protection-inflation protégera mieux les employés qui changent souvent d'emploi : sans indexation, il est possible que la prestation de l'ancien employé, lorsqu'elle a été fixée, n'augmente pas (même avec la quote-part de l'employeur). Pourtant, les employés qui continuent d'adhérer au régime verront probablement leurs prestations mises à jour et grossir dans une certaine mesure en raison de l'inflation. Ces mises à jour peuvent provenir du régime lui-même (régime fin de carrière) ou d'augmentations ponctuelles ou négociées (régimes reconstitution de carrière ou à prestations forfaitaires).

Si nous posons la question à l'envers, c'est-à-dire «compte tenu de la protection-inflation préretraite que prévoit la loi, avons-nous maintenant besoin de la règle de la quote-part?», la réponse est moins directe. La protection-inflation préviendra, dans une large mesure, l'érosion de la base de prestations préretraite et, en conséquence, elle améliorera certainement la transférabilité réelle de rentes différées. En outre, la valeur capitalisée de la pension augmentera si on utilise des taux d'intérêt moins élevés pour établir la valeur actuelle des versements futurs. Cependant, il demeure possible que, même avec la protection-inflation, les cotisations d'un jeune employé suffisent à acquérir plus de 50 % de sa rente constituée.

On peut donc conclure que, du point de vue de la majorité des employés et pour ce qui est des prestations préretraite, la protection-inflation est la meilleure des deux réformes car, à longue échéance, elle donne des prestations élevées et s'applique tant aux régimes contributifs qu'aux non-contributifs. S'il y a indexation, la règle de la quote-part ne sera pas plus coûteuse à long terme et n'offrira pas beaucoup plus aux employés quittant leur emploi, car ses avantages sont surtout à court terme, particulièrement dans les régimes reconstitution de carrière. Ainsi, la protection-inflation est nécessaire à l'égard des rentes laissées dans le régime, même avec une règle de quote-part, tandis que cette dernière serait probablement souhaitable, même avec une formule d'indexation.

IV CHOIX DE TRANSFERT

Nous avons vu que l'article 43 de la Loi sur les régimes de retraite (1987) de l'Ontario offrait trois options de transfert aux participants sortants titulaires de rentes différées : le transfert de la valeur capitalisée à un autre régime, si ce dernier accepte, le transfert de cette valeur à un régime prescrit d'épargne-retraite (notamment un REER immobilisé) ou l'acquisition d'une rente différée. L'objectif évident de ces dispositions est de favoriser la transférabilité des pensions et de faire en sorte que les travailleurs mobiles aient de meilleures possibilités d'obtenir une rente adéquate. En transférant la valeur capitalisée dans un REER, l'employé peut avoir la certitude que ses épargnes donnent le meilleur rendement compte tenu de l'inflation. Ses économies sont assez bien protégées de l'inflation.

Pour ce qui est du transfert dans un véhicule d'épargne-retraite, il y a aussi une question de logique. Avec cette option, l'élément «acquisition de rente» du système de régimes professionnels augmentera, particulièrement dans le cas des petits montants capitalisés par suite du raccourcissement des périodes de dévolution. Il est peu probable que ces petits montants demeurent dans le régime, si l'employé a le choix de les retirer, mais il se peut que le montant soit trop modeste ou l'employé, trop jeune pour envisager l'acquisition d'une rente. En conséquence, si les nouveaux employeurs répugnent à accepter ces montants dans leurs caisses de retraite, cela entraînera un recours accru à l'option REER. Tout se résume donc à une question de logique, lorsqu'on se demande si ces véhicules d'acquisition, par exemple les REER, doivent faire l'objet des mêmes exigences de protection-inflation que les autres régimes. Nous analysons ce point au chapitre 12. Une autre mesure pourrait favoriser la transformation en REER : parmi les réformes fiscales divulguées récemment figurait une méthode de calcul du facteur de rétablissement (FR). On utiliserait cette méthode de calcul au départ d'un employé qui choisit un REER. Ce facteur peut servir à créer encore plus de place pour les cotisations aux REER, ce qui pourrait désavantager la création de rentes acquises différées. Voir à ce propos l'analyse poussée de Nicholas Simmons, au tome 1 des Études de recherche.

Chapitre 10 : Titulaires de rentes différées

La protection-inflation, dans le cas des rentes différées, rend d'abord moins pertinentes les options de transférabilité prévues à l'article 43. Ces options figurent à la loi parce que les employeurs indexent rarement les rentes différées pour compenser l'inflation. En conséquence, si l'employé peut réinvestir sa rente de retraite, cela pourrait en partie compenser l'érosion due à l'inflation. Grâce à la protection-inflation, la valeur réelle des rentes différées sera probablement mieux protégée, dans la période préretraite. Les prestations constituées, nous l'avons vu, auront grossi considérablement, de sorte que les employés mobiles auront des droits de pension meilleurs qu'antérieurement, lorsqu'ils atteindront l'âge de la retraite. Ainsi, les options de transférabilité se trouvent moins justifiées. En outre, les complications découlant des versements, dans le cas où un régime n'est pas entièrement provisionné, situation actuellement régie par l'alinéa 43(2) de la Loi, permettent de croire que les options de transférabilité sont peut-être moins intéressantes si le promoteur initial conserve les fonds et offre une protection adéquate.

Cependant, le maintien des dispositions de transférabilité pourrait être utile : il donnerait le choix à ceux qui estiment que leurs prestations grossiront plus vite dans un régime privé d'épargne-retraite que dans une caisse indexée automatiquement, par exemple selon une formule (75 % de l'IPC) - 1 %.

Si l'article de loi sur la transférabilité reste en vigueur, l'option de transfert (dans un autre régime, si ce dernier accepte) n'est pas touchée, mais la valeur capitalisée de la pension sera plus élevée. Actuellement, les valeurs de transfert recommandées et calculées par l'ICA tiennent compte des dispositions d'indexation automatique, mais non des ajustements ponctuels. Cela est source de problèmes, si un employé dont la pension est indexée quitte son emploi et adhère à un régime non indexé. Si tous les régimes ultérieurs sont indexés dans la même mesure, il n'y a pas lieu de se préoccuper des taux futurs d'inflation, puisque le promoteur du nouveau régime devra d'utiliser la même formule d'indexation que le promoteur précédent. Dans le mesure où les formules peuvent varier, les actuaires devront établir de nouvelles valeurs de transfert faisant état de ces différences.

Comme nous l'avons mentionné, l'option REER ne sera pas touchée par la protection contre l'inflation, car ces régimes peuvent, par leur nature, offrir une protection contre l'inflation préretraite grâce à une stratégie d'investisse-

ment; malgré tout, il est possible qu'une formule d'indexation soit nécessaire, pour des raisons d'uniformité. De même, on pourrait devoir reconnaître que la troisième option (rente viagère différée) pourrait avoir besoin d'ajustement pour offrir au moins le même niveau fondamental de protection-inflation préretraite que celui prévu à la loi. Actuellement, il est rare qu'on indexe les rentes différées. Il existe en Ontario deux régimes, indexés l'un en vertu de la Loi sur le régime de retraite des fonctionnaires et l'autre, de la Loi sur le régime de retraite des enseignants de l'Ontario, et qui prévoient des ajustements préretraite et post-retraite selon l'IPC. Donc, si on exigeait du promoteur une indexation, cela le placerait dans la même position que s'il devait conserver au régime les prestations constituées et les indexer en conséquence.

V FACTEURS À CONSIDÉRER DANS LE CHOIX D'UNE FORMULE

Si l'on admet la nécessité de la protection-inflation des prestations différées, un certain nombre de facteurs influent sur le choix de la ou des formules d'indexation des prestations.

Il semble raisonnable, lorsque l'employé atteint l'âge de la retraite, que les prestations soient indexées comme celles des autres travailleurs retraités, ce qui revient à dire que l'indexation post-retraite doit être la même pour tous. Les facteurs d'adéquation, de courbe descendante, de coûts, etc., s'appliquent tout autant aux titulaires de rentes différées lorsqu'ils sont devenus des retraités.

La formule d'indexation des prestations préretraite est un peu plus complexe. On prétend, solution intéressante parce que simple, que les prestations différées doivent être indexées selon la même formule, avant et après la retraite. Cette solution répondra à nombre des préoccupations formulées ici. Cependant, d'autres questions méritent que nous nous y attardions.

Il est possible que l'indexation préretraite des rentes différées (en fonction des prix) donc des augmentations plus importantes aux retraités qu'aux participants actifs, mais l'inverse est plus probable : à long terme, le salaire

moyen dans l'industrie a augmenté davantage que l'indice des prix à la consommation, tout comme les autres indices des revenus. Les promoteurs des régimes fin de carrière, où les prestations sont liées aux gains, pourront constater que les revenus, et donc les prestations, augmentent plus que l'IPC. Les travailleurs actifs des régimes à prestations forfaitaires et de reconstitution de carrière peuvent avoir la possibilité de négocier des hausses des niveaux de prestation ou des formules qui dépassent ou égalent le taux d'inflation; ces augmentations ne seront peut-être pas accordées aux titulaires de rentes différées. En conséquence, dans ce dernier cas, toute formule offrant une protection-inflation incomplète produira probablement, au départ à la retraite, des rentes acquises différées généralement inférieures aux niveaux de prestation de ceux qui conservent le même employeur.

On a proposé plusieurs solutions à ce problème. On pourrait lier les hausses des rentes différées aux relèvements de prestations obtenus par les participants actifs du régime. Ainsi, les promoteurs traiteraient les participants actifs et les titulaires de rentes différées de la même façon, malgré le peu de pouvoir de négociation de ces derniers. La mise à jour des prestations, dans les régimes reconstitution de carrière et à prestations forfaitaires, trouverait son équivalent dans les rentes différées. Cependant, dans les régimes fin de carrière, où les prestations sont constituées selon une formule établie, l'indexation des prestations est rare. Cette méthode d'indexation ne conviendrait donc pas aux régimes fin de carrière à moins qu'on puisse trouver le moyen d'appliquer la même formule aux titulaires de rentes différées, en autorisant l'indexation des prestations aux augmentations salariales futures. Cette option est plus simple si la rente différée demeure dans le régime de retraite, mais les choses se compliquent si l'ancien participant a adhéré à un autre régime. Réciproquement, on pourrait indexer en permanence les prestations des participants actifs selon la formule appliquée aux titulaires de rentes différées; mais cela pourrait être assimilé à une ingérence dans le mécanisme de négociation collective du groupe le plus capable de se protéger.

Les facteurs entrant dans le choix d'une formule pour les retraités ne sont peut-être pas tous applicables aux titulaires de rentes différées. Ainsi, nous avons analysé certaines allégations voulant qu'une certaine courbe décroissante planifiée soit utile pour compenser la diminution des besoins des

pensionnés qui vieillissent et les obliger, comme le reste de la société, à assumer en partie les effets de l'inflation. Nous avons vu au chapitre 6 que les arguments de ce genre sont à rejeter. Mais même en les supposant valides, ils faut ajouter que, le titulaire d'une rente différée n'étant pas encore dans les années où ses besoins sont censés diminuer, cette courbe pourrait être inopportune. Ajoutons à cela que, dans le cas des rentes différées, toute formule de protection incomplète entraînera une détérioration constante de la valeur réelle des prestations promises, de la cessation d'emploi à la retraite. On pourrait répondre que toute détérioration appréciable, avant la retraite, de la valeur réelle des prestations promises est injuste et qu'il faut donc, pendant cette période, offrir une bonne protection-inflation des rentes différées.

Selon le P[r] Pesando, le retraité préférera une formule du genre (100 % de l'IPC) - 2,5 %, parce qu'il connaîtra ainsi précisément la diminution réelle de sa pension année après année, tandis qu'une indexation à 60 % de l'IPC, par exemple, entraînerait peut-être une diminution moindre, mais moins prévisible. Par contre, pour les rentes différées, les périodes prolongées antérieure et postérieure au départ à la retraite pourraient, compte tenu de la diminution annuelle de 2,5 % de la valeur réelle des pensions, entraîner une grave érosion des prestations. En conséquence, le titulaire d'une rente différée pourrait trouver davantage son compte dans une formule protégeant plus efficacement la valeur réelle de sa rente, même si la certitude est moindre.

Enfin, rappelons l'importance de la période où la formule exercera ses effets sur les prestations préretraite. La période d'indexation est potentiellement plus longue et, en conséquence, le déclin de valeur réelle dû à une indexation partielle pourrait être plus prononcé qu'après le départ à la retraite.

VI FRAIS DE GESTION

Toute solution aux questions soulevées dans le présent chapitre doit d'abord tenir compte des frais d'administration des promoteurs et des organismes gouvernementaux de surveillance. Les nouvelles règles sur la dévolution, la quote-part de l'employeur et les options offertes aux titulaires de rentes différées rendront plus complexes les formalités administratives et les

interactions de chacune avec les dispositions de protection-inflation. Il faudra notamment prévoir les situations où un promoteur aurait à gérer plusieurs petites rentes différées à formules d'indexation éventuellement différentes avant et après la retraite. Bien sûr, la complexité ne serait pas moins grande dans le cas d'un employé qui aurait changé fréquemment d'emploi et acquis plusieurs petites rentes différées.

Il faudra étudier les techniques administratives qui pourraient rendre la surveillance et les vérifications de conformité moins coûteuses. Ainsi, à l'avantage tant des employés que du promoteur, on pourrait créer, sur les titulaires de rentes différées, un registre gouvernemental où seraient consignées les adresses actuelles et les sommes dues. Les employés et les promoteurs pourraient en tirer de l'information sur l'ensemble des prestations qui les concernent. En outre, le fardeau administratif serait moindre si le promoteur du régime pouvait exiger que les pensions différées soient transformées en REER. L'employé qui aurait travaillé relativement longtemps avant de quitter son emploi (10 ans, peut-être) ne devrait cependant pas être tenu de retirer du régime sa rente différée. Ainsi, la personne qui aurait droit à une pension annuelle d'environ 10 % du salaire moyen de l'industrie, par exemple, cadrerait bien dans cette catégorie et devrait pouvoir continuer à participer au régime et à bénéficier de la protection contre l'inflation.

VII CONCLUSION

Malgré les nouvelles possibilités de transfert, les titulaires de rentes différées n'auront pas tous la sagesse de se prévaloir de ces options. Ainsi, il semblerait souhaitable d'accorder une certaine protection-inflation à ceux qui laissent leur fonds de retraite dans le régime.

NOTES

1. Voir le deuxième mémoire présenté par Actuarial Consultants of Canada Ltd. au Groupe d'étude de la protection des régimes de retraite des salaires contre l'inflation, le 6 juillet 1987.

2. Voir l'étude de fond de James E. Pesando intitulée «Assessment of Alternative Formulas for Delivering Inflation Protection», qui figure au tome I des Études de recherche.

3. Ibid.

CHAPITRE 11

Les retraités et la rétroactivité

I CE QU'EST LA RÉTROACTIVITÉ

La protection prospective contre l'inflation signifie que, à compter de l'adoption de la loi, les prestations qui seront capitalisées à l'égard du travail futur seront indexées, après la retraite, conformément à la formule choisie. Par contre, la protection rétroactive (ou rétrospective) peut désigner des réalités différentes.

On peut entendre par rétroactivité que, dès l'adoption de la loi, toutes les rentes en service seront protégées contre l'inflation : pour les travailleurs actifs, la protection-inflation commencera au départ à la retraite et couvrira tous les crédits de rente reçus jusqu'à cette date.

En outre, ce qu'on appelle «rattrapage» viendrait s'ajouter à chaque pension servie, à compter de la date d'adoption de la loi, jusqu'à concurrence du niveau qui aurait été atteint si la protection-inflation avait été en vigueur depuis le départ de l'employé.

Pour illustrer ces divers paliers de rétroactivité, prenons l'exemple de deux personnes, l'une retraitée et recevant 100 $ par mois et l'autre, active, à cinq ans de sa retraite.

En cas de protection-inflation prospective, le retraité ne recevra aucune augmentation résultant de l'adoption de la loi. L'employé recevra, à la retraite, une protection-inflation applicable uniquement aux crédits acquis dans les cinq années de travail qui lui restent. La partie de la pension perçue pour la période d'emploi précédant l'adoption de la loi ne sera pas indexée en vertu de la loi. (Bien sûr, le promoteur peut hausser les rentes, à sa discrétion ou en vertu de la convention.)

Dans le premier type de rétroactivité, les prestations futures du retraité seront indexées. L'employé actif et le titulaire d'une rente différée, bénéficieraient, à leur retraite d'une indexation des prestations versées à partir de ce moment. À compter de l'adoption de la loi, le retraité recevra des augmen-

tations périodiques en fonction de la formule d'indexation. Si l'inflation dépasse 5 % la première année et que la protection est totale, sa pension sera de 105 $ par mois la deuxième année. Les perspectives de rentes du travailleur actif peuvent, au cours des cinq années de travail, augmenter pour diverses raisons, par exemple par convention collective ou en vertu d'un régime reconstitution/fin de carrière. Ces augmentations potentielles ne seraient pas liées à la formule de protection-inflation prévue par la loi, ni fixées en vertu de cette dernière. À sa retraite, dans cinq ans, l'employé recevra, par exemple, 200 $ par mois. C'est là que l'indexation entre en jeu. Si, la première année de la retraite, l'inflation est de 5 % et la protection, totale, la pension sera relevée à 210 $ par mois à la fin de l'année.

Dans un contexte de «rattrapage», l'employé actif sera traité de la même façon que dans la formule précédente, mais pour le retraité, le rattrapage sera plus généreux : une indexation spéciale ponctuelle, à l'entrée en vigueur de la loi, ramènera le montant de sa rente au niveau qu'elle aurait atteint si la protection-inflation avait été en vigueur pendant toute sa retraite. Pour illustrer ceci, supposons que le pensionné avait pris sa retraite dix ans auparavant et que, depuis, l'inflation a atteint 65 % (taux annuel d'environ 5 %, composé annuellement). À l'adoption de la loi, dans une formule de protection totale, la rente passerait de 100 $ à 165 $ par mois. Après cette hausse ponctuelle, la pension augmenterait chaque année selon la formule d'indexation.

Ces exemples et les études de coûts du chapitre 8 et du tome 4 montrent bien que le degré de rétroactivité prévu par la loi est au moins aussi important que la formule adoptée, car, avec la même formule, les coûts potentiels de la protection-inflation varient grandement selon que la loi est ou non rétroactive et, le cas échéant, en fonction du degré de rétroactivité.

II QUI ASSUME LE COÛT DE LA PROTECTION OBLIGATOIRE CONTRE L'INFLATION?

Nous avons vu que les coûts et les avantages de la protection-inflation obligatoire dépendent beaucoup du degré de rétroactivité prévu et ce dernier facteur influe sur la question à savoir qui, en définitive, paie ces coûts.

Chapitre 11 : Les retraités et la rétroactivité

Si la loi prévoit une protection purement prospective (c.-à-d. ne s'appliquant qu'aux prestations à acquérir), la théorie économique permet de penser que, dans certains cas, les employeurs pourront peut-être transmettre au moins une partie de ces coûts aux travailleurs actifs. Les pensions ne sont qu'un élément des mesures d'indemnisation offertes par les employeurs.[1] Si la loi exige que l'employeur protège les pensions contre l'inflation, il essaiera, si possible, d'accorder des augmentations salariales moindres. Il y parviendra plus ou moins bien selon certains facteurs comme le degré de syndicalisation des travailleurs et les possibilités de hausse des prix. Ainsi, en règle générale, ce sont probablement les travailleurs actifs qui «paieront», au moins en partie, l'élément prospectif de la protection obligatoire contre l'inflation. Cette possibilité sera plus ou moins forte selon l'industrie visée.

Par contre, il est moins certain que le coût de l'élément rétroactif d'une mesure obligatoire de protection contre l'inflation puisse être transmis aux travailleurs. Dans la mesure où il faut indexer les prestations des retraités, il serait difficile de convaincre les travailleurs actifs d'accepter un compromis au niveau salarial. L'employeur qui essaierait devrait probablement faire face à une forte résistance. Ainsi, à moins de pouvoir hausser le prix de ses produits, l'entreprise doit elle-même absorber en grande partie le coût de la rétroactivité. Voici ce qu'en disait le P[r] Pesando :[2]

> Si le législateur impose des enrichissements au service antérieur, les actionnaires de la société devront en assumer les coûts. Si un avantage doit être accordé à un travailleur même s'il ne demeure pas au service de l'employeur, ce qui serait le cas des enrichissements rétroactifs imposés par une loi, l'entreprise ne pourra obtenir en retour aucune concession salariale. Si elle essayait de le faire, le travailleur aurait une bonne raison de quitter son emploi et de trouver du travail dans une autre entreprise qui accorderait une indemnisation totale égale à la valeur courante de ses services.

En règle générale, la rétroactivité équivaut donc à un transfert de richesse des actionnaires aux travailleurs et aux retraités.

III AVANTAGES ET INCONVÉNIENTS DE LA RÉTROACTIVITÉ

L'argument peut-être le plus favorable à la rétroactivité est qu'une disposition purement prospective n'aiderait pas les retraités actuels. Voici un extrait du mémoire des Métallurgistes Unis d'Amérique au Groupe d'étude : «Si la protection-inflation ne s'applique pas au service antérieur et aux rentes servies, il faudra encore une génération pour que les retraités bénéficient des effets de l'indexation obligatoire.» On comprend qu'une disposition qui avantage immédiatement les retraités puisse susciter de l'intérêt.

L'argument pourrait même être plus fort : si la disposition est uniquement prospective, les pensionnés actuels pourraient obtenir moins qu'actuellement, si les promoteurs décident de cesser d'octroyer des indexations ponctuelles. Cette éventualité pourrait découler tant des coûts supplémentaires liés au provisionnement et à la comptabilisation des prestations prospectives, que de la formule obligatoire, si elle aboutit à des indexations supérieures aux ajustements ponctuels. Ainsi, les gains de la caisse de retraite découlant de l'inflation pourrait être affectés, non plus aux augmentations ponctuelles des pensionnés actuels, mais aux indexations futures (obligatoires). Il faut donc trouver un moyen de favoriser le maintien des usages actuels en matière d'augmentations ponctuelles, si le législateur opte pour une indexation purement prospective. Nous verrons à la section suivante (section IV) certains moyens d'y parvenir.

Un autre avantage de la rétroactivité est qu'on pourrait corriger en partie la redistribution inflationniste injuste du revenu. Comme nous l'avons mentionné au chapitre 2, les promoteurs et les travailleurs actifs ont généralement bénéficié de l'inflation, contrairement aux retraités. L'indexation rétroactive corrigerait ce transfert regrettable des ressources, en redistribuant aux pensionnés actuels la richesse ainsi acquise par les promoteurs et, dans une certaine mesure, par les travailleurs.

Il existe par contre nombre d'objections possibles à la rétroactivité. Il est rare qu'une loi ait un effet rétroactif. En fait, la quasi-totalité des amendements à la législation sur les régimes de retraite de l'Ontario (règle de la quote-part et période de dévolution, mais non l'option au conjoint) ne s'appliquent que prospectivement. La loi est donc de préférence prospective.

Chapitre 11 : Les retraités et la rétroactivité

La rétroactivité équivaut à une modification des règles en cours de route. Les parties négocient et signent une convention en se fondant sur les lois en vigueur. Si le gouvernement modifie ces lois en ajoutant un élément de rétroactivité, qui voudra se fier aux règles en vigueur? Un des intervenants a fait clairement ressortir ce point, dans le contexte des rentes professionnelles : «Les promoteurs de régimes à prestations déterminées ont créé ces régimes en fonction de leur propre contexte économique et de l'environnement législatif de l'époque. Si les règles sont modifiées en cours de route, le promoteur se trouve devant un problème insoluble.»[3] En fait, diront certains, même si la redistribution du revenu d'inflation est inéquitable, la façon la plus juste de régler le problème est de faire en sorte que cela ne se produise plus.

Les coûts de la rétroactivité varient considérablement d'une entreprise à l'autre. Souvent, les employeurs ont affecté les gains inflationnistes des caisses de retraite à l'amélioration des régimes, par exemple en offrant la possibilité d'une retraite anticipée ou en relevant simplement la formule des prestations. À moins de tenir compte de ces améliorations, l'indexation rétroactive serait injuste à l'endroit des employeurs qui ont déjà, sous d'autres formes, transmis aux participants les avantages retirés des gains d'inflation.

De plus, les entreprises sans régime professionnel ne subissent aucune perte, tandis que les autres y perdent. L'entreprise qui envisage la création d'un régime à prestations déterminées en sera probablement dissuadée, par crainte d'initiatives futures coûteuses du gouvernement. Si les promoteurs éventuels n'ont pas la certitude que les règles en vigueur continueront à prévaloir, ils répugneront peut-être à créer d'autres régimes.

Les entreprises dont l'effectif est plus âgé et qui ont un grand nombre de retraités seraient très durement touchées. En règle générale, la portée de toute indexation des prestations pour services antérieurs dépend de l'importance des crédits constitués accumulés par les participants. Les promoteurs dont les régimes ont été créés il y a plusieurs décennies subiraient donc des pertes beaucoup plus considérables que ceux qui viennent tout juste de lancer le leur. Il serait arbitraire et injuste de pénaliser plutôt durement des entreprises qui, initialement, étaient à l'avant-garde en matière de protection des régimes professionnels. En outre, le coût de la rétroactivité serait plus élevé dans les régimes généreux, ce qui ne semble pas plus juste. Dans

certains créneaux, la rétroactivité ne nuirait qu'aux entreprises établies depuis longtemps, donnant ainsi un avantage aux nouveaux venus sans régime de retraite et aux concurrents étrangers non régis par les lois ontariennes. À titre d'exemple, la rétroactivité serait coûteuse pour les grands constructeurs automobiles établis depuis longtemps et pourrait ne rien coûter aux nouveaux venus.

D'un point de vue plus pratique, la rétroactivité pourrait poser des difficultés administratives. Dans certains cas, l'employeur s'est peut-être retiré des affaires, volontairement ou à la suite d'une faillite, et son actif a été affecté au remboursement des créanciers. Dans d'autres, l'employeur est encore en affaires, mais il a peut-être acheté des rentes d'une société d'assurance-vie. En pareil cas, qui paiera la protection obligatoire contre l'inflation? Les employés joueront-ils simplement de «malchance», ne recevront-ils aucune protection-inflation rétroactive?

On pourrait créer un fonds de cautionnement pour payer l'indexation rétroactive des pensions des régimes liquidés et dont les promoteurs n'existent plus. La justification de ce fonds de cautionnement est qu'il serait injuste que les personnes qui ont la malchance de participer à des régimes fermés dont les promoteurs sont insolvables aient à souffrir de cette situation. Ainsi, pour éviter cette injustice, pourrait-on dire, le coût devrait être réparti dans l'ensemble de la société. Ce genre de raisonnement laisse supposer que ce fonds distinct de cautionnement doit être financé à même les revenus consolidés. Cependant, cette solution est probablement inacceptable pour diverses raisons, notamment celle-ci : on pourrait, sans exagérer, dire qu'il est injuste d'utiliser les recettes fiscales à l'avantage de ceux qui participent à des régimes professionnels, tandis que la majorité des ontariens n'en sont pas membres. Ainsi, le fonds de cautionnement n'est pas approprié, à moins d'être financé par les promoteurs actuels de régimes de retraite. Dans ce cas, cela équivaut à élargir à ces retraités l'actuel Fonds de garantie des prestations de retraite.

Notre préoccupation principale est l'équité, et surtout les incidences assez graves de la rétroactivité sur les promoteurs de régimes anciens, mais si la mesure adoptée est purement prospective, il faudra trouver le moyen

d'inciter les promoteurs à maintenir les ajustements ponctuels aux rentes des retraités actuels.

IV MESURES POUR INCITER LES PROMOTEURS À MAINTENIR LES AJUSTEMENTS VOLONTAIRES

Si le gouvernement rend la protection-inflation obligatoire uniquement sur les droits des services futurs, on risque de faire porter aux retraités actuels les coûts de provisionnement de cette protection future contre l'inflation; il est même possible que les promoteurs préfèrent, pour des raisons de relations de travail, éliminer les ajustements ponctuels futurs, plutôt que d'exiger des travailleurs des concessions salariales. Dans la pratique, les gains d'inflation réalisés sur les cotisations faites au nom des retraités actuels seraient transférés aux employés actifs, pour provisionner leurs indexations futures. Puisque le paiement de ces gains aux pensionnés actuels était volontaire, il serait à notre avis difficile d'empêcher l'annulation des redressements volontaires futurs. Par ailleurs, le Groupe d'étude pourrait préconiser un mécanisme «récompensant» les promoteurs qui accordent des indexations de vie chère aux retraités actuels, ou «pénalisant» ceux qui ne répondent pas à une norme minimale d'indexation des rentes servies.

Quel serait le fonctionnement de ce mécanisme de récompense? L'une des possibilités serait de mettre au point une formule de remplacement moins coûteuse, à l'intention des employeurs qui accordent une certaine protection rétroactive. À titre d'exemple, si le Groupe d'étude recommandait une formule prospective à (75 % de l'IPC) - 1 % (celle de la loi fédérale), les promoteurs qui indexent toutes les rentes servies à, disons, au moins (75 % de l'IPC) - 3 % pourraient être autorisés à apporter des indexations prospectives selon cette dernière formule pendant un certain temps. Cette formule prospective serait donc moins coûteuse que celle s'appliquant aux promoteurs qui choisissent une indexation uniquement prospective. Avec le temps, la formule «moins coûteuse» pourrait se durcir, de sorte que, après quelques années, 15 ans peut-être, la norme d'indexation (75 % de l'IPC) - 1 % deviendrait obligatoire. À ce moment, nombre de pensionnés auront acquis une bonne part de leurs crédits ouvrant droit à pension après l'entrée en vigueur de la loi. Mais dans

l'intervalle, les promoteurs qui avaient adopté une formule d'indexation rétroactive auront été récompensés et autorisés à utiliser une formule minimale moins coûteuse de protection prospective. Une autre possibilité serait que la formule «douce» demeure la norme minimale (si le promoteur la rend rétroactive), au lieu de devenir progressivement plus contraignante.

Une autre manière de récompenser les promoteurs serait d'assouplir les exigences de provisionnement. Ainsi, les employeurs qui répondent à une norme minimale d'indexation rétroactive pourraient être autorisés à amortir sur 25 ans (par exemple), au lieu des 15 ans habituels, le passif non capitalisé lié à l'indexation prospective. On pourrait encore adopter la méthode de financement par répartition dans les deux types de protection (prospective et rétroactive). Cet assouplissement réduirait le coût immédiat de l'indexation.

Il serait aussi possible de ne plafonner la protection prospective contre l'inflation que si le promoteur introduit la rétroactivité.

Il reste une autre mesure incitative, assez importante et décrite au chapitre 13, et qui consiste à n'autoriser l'employeur à utiliser l'excédent du régime que s'il a accordé l'indexation rétroactive.

En bref, si la protection obligatoire contre l'inflation ne s'applique qu'aux prestations acquises dans l'avenir, il serait souhaitable de prévoir un mécanisme incitant les employeurs à accorder une certaine indexation des rentes servies. Dans le cas contraire, nous avons vu que les retraités actuels pourraient subir les contrecoups de la protection contre l'inflation, si les augmentations ponctuelles prévues sont annulées.

V MODALITÉS D'INTRODUCTION DE LA PROTECTION RÉTROACTIVE CONTRE L'INFLATION

Si on adopte une certaine forme de rétroactivité, la loi pourrait prévoir une modification échelonnée de la formule de protection-inflation. Cette formule pourrait être moins généreuse au départ, mais le devenir progressivement selon un calendrier préétabli. En ce qui a trait au calendrier d'introduction de la formule, les possibilités ne manquent pas. Nos données remontent à suffisamment loin pour nous permettre de constater que des augmentations allant de 20 % à 40 % de la hausse réelle de l'IPC sont choses courantes. Nous pouvons

donc en conclure qu'un seuil au moins comparable, dans la formule initiale, serait adéquat tant pour les hausses prospectives que pour les indexations rétroactives.

Nous devrons aussi choisir un calendrier d'introduction. Une période de 10 ans semblerait raisonnable, bien qu'il soit possible de préconiser plutôt 5 ans, ou 15 ans. Après avoir choisi le niveau de la formule initiale, et de la formule définitive, ainsi que le calendrier d'introduction, il faut aussi décider si les redressements de la formule doivent être annuels. Pour simplifier un peu les calculs, on pourrait préconiser de se limiter à une ou deux étapes de transition. Ainsi, dans un calendrier de 10 ans, on pourrait décider de relever la formule initiale une ou deux fois seulement. Le tableau qui suit ne doit être tenu que pour ce qu'il est, à savoir une illustration.

Calendrier type
de la protection-inflation

Années	Option 1	Option 2	Option 3
1re à 5e	25 % de l'IPC	(75 % de l'IPC) - 3 %	(100 % de l'IPC) - 4,5 %
5e à 10e	40 % de l'IPC	(75 % de l'IPC) - 2 %	(100 % de l'IPC) - 3,5 %
10e	60 % de l'IPC	(75 % de l'IPC) - 1 %	(100 % de l'IPC) - 2,5 %

Le plafonnement choisi est une autre caractéristique de la formule qu'on peut introduire progressivement. Dans les premières années, le plafond des ajustements pourrait être assez bas, pour augmenter avec le temps.

Un autre moyen qu'il vaudrait la peine d'analyser serait que l'indexation commence non pas à l'âge normal de la retraite, mais plus tard, quitte à la ramener à l'âge normal sur quelques années.

Nous avons maintes fois répété que les pensions ne sont qu'une partie de l'ensemble des conditions d'emploi. Une introduction échelonnée de l'indexation des pensions permettait aux employeurs, aux employés et aux actionnaires de s'adapter progressivement aux nouvelles exigences. L'institution de changements dans d'autres secteurs des conditions d'emploi pourrait être dans les meilleurs intérêts de tous les intéressés, mais cela peut exiger un certain temps. Si une certaine forme de rétroactivité devait faire partie des mécanismes définitifs de protection contre l'inflation, les actionnaires, qui assumeront éventuellement une bonne partie du fardeau, subiraient

un choc financier moins grand que si la rétroactivité était intégralement imposée dans l'immédiat. Ce délai d'adaptation aux nouvelles règles pourrait devenir particulièrement important dans le contexte des changements rapides qui se produisent dans d'autres secteurs du monde des affaires, par exemple, les nouveaux accords commerciaux internationaux, et dans les autres secteurs de la réglementation des régimes de retraite, changements qui entraînent aussi des coûts commerciaux supplémentaires.

Dans l'établissement des modalités de mise en place, il est possible de choisir diverses combinaisons des éléments dont nous avons traité : la formule initiale, la période totale de transition, la fréquence et le calendrier d'ajustement de la formule, ainsi que les changements dans le plafond ou le maximum de protection annuelle contre l'inflation. Il existe donc des techniques pour amortir en partie les effets de la rétroactivité. Pourtant la grande question reste de savoir si la rétroactivité obligatoire est souhaitable.

NOTES

1. Morley Gunderson, Labour Market Economics: Theory, Evidence and Policy in Canada (1980), Toronto: McGraw-Hill, p. 204; Voir aussi Richard A. Ippolito, Pensions, Economics and Public Policy (1986), Pension Research Council, p. 133.

2. James E. Pesando, «An Economic Analysis of the Green Paper Proposals for the Reform of Employer-Sponsored Plans» (1984), Toronto: Conseil économique de l'Ontario, p. 138, p. 140.

3. Towers, Perrin, Forster et Crosby, mémoire présenté au Groupe d'étude de la protection des régimes de retraite des salaires contre l'inflation, mai 1987.

CHAPITRE 12

Cas spéciaux

Nous examinons ici les cas spéciaux éventuels d'application de la protection obligatoire contre l'inflation aux régimes de retraite et autres modalités d'épargne-retraite. Nombre d'intervenants ont proposé un traitement différent ou même l'exemption de certains cas. Nous analyserons ici les avantages et les inconvénients qu'il y aurait à adopter des dispositions spéciales pour ces divers arrangements.

I RÉGIMES À COTISATIONS DÉTERMINÉES

Dans un régime à cotisations déterminées (ou fixées d'avance), les taux de cotisation sont fixés à l'entente. La pension que recevra le retraité dépend du montant de la rente qu'il peut acquérir à la retraite grâce aux cotisations accumulées (d'où le nom de régime «d'achat de pension» qu'on lui donne parfois). Nous avons vu au chapitre 2 que, dans ce type de régime, l'employé assume tous les risques d'investissement; contrairement à ce qui se produit dans un régime à prestations déterminées, l'employeur n'est pas tenu de cotiser au-delà de ce que prévoit l'entente. Le montant de la pension résultant d'un niveau donné de cotisation peut varier considérablement, en fonction à la fois des résultats d'investissement avant la retraite et du prix des rentes au départ du participant. On ne peut donc connaître avec certitude le niveau des prestations avant le départ à la retraite.

De nombreux intervenants ont demandé que la protection obligatoire contre l'inflation s'applique aux régimes à cotisations déterminées. Or, puisque les prestations ne sont connues qu'au départ à la retraite, l'indexation, dans ces régimes, revient simplement à rendre obligatoire l'acquisition d'une rente indexée d'un montant initial plus bas, au lieu d'une rente à versements uniformes. Ainsi, le Groupe d'étude pourrait recommander que tous les

participants aux régimes à cotisations déterminées reçoivent une rente indexée au moins selon la formule prescrite.

Nombre de personnes souhaitent l'indexation de ces régimes afin de contrebalancer la tendance vers la conversion des régimes à prestations déterminées en régimes à cotisations déterminées (voir chapitre 2). Cette exigence dissuaderait-elle les promoteurs de faire le passage aux régimes à cotisations déterminées? Il est probable que non, car le coût est le même pour l'employeur, qu'il y ait ou non acquisition d'une rente indexée. Les coûts de l'employeur ne sont fonction que des niveaux de cotisation établis. Que les cotisations accumulées servent à verser au retraité un montant forfaitaire ou à acquérir une rente à versements uniformes ou une rente indexée n'a aucune incidence sur les coûts de l'employeur. Nous supposerons ici que toute indexation des régimes à cotisations déterminées, prospective ou rétroactive, n'imposera aucun coût supplémentaire aux employeurs. En fait, aucun des intervenants n'a prétendu le contraire.

Par ailleurs, l'employeur qui souhaite passer à un régime à cotisations déterminées pourrait trouver moins de résistance chez les employés s'ils peuvent acquérir une rente non-indexée, car ces derniers semblent préférer une rente initiale plus élevée à une pension réduite mais indexée. Les rentes indexées à l'IPC[1] ou au rendement des bons du Trésor[2] viennent de faire leur apparition au Canada. Mais, jusqu'à maintenant, ces rentes n'ont suscité que peu d'intérêt. Nombreux sont ceux qui se demanderont pourquoi le gouvernement exigerait l'acquisition de rentes indexées, tandis que la plupart des gens semblent préférer une rente uniforme. Serait-ce par paternalisme? En fait, les participants aux régimes à cotisations déterminées connaissent probablement bien les effets de l'inflation et auront donc épargné davantage ou conservé leur résidence afin de se prémunir contre ces effets. En outre, ceux dont la pension est réduite ou inadéquate ou qui sont en mauvaise santé et dont l'espérance de vie est faible trouveront injuste qu'on leur impose une rente croissante.

On peut répondre de plusieurs façons à ces allégations de «paternalisme». Si la personne sous-estime son espérance de vie ou les effets de l'inflation, sa préférence pour la rente uniforme se fonde sur des informations fausses. Il semble que les gens ont tendance à sous-estimer leur espérance réelle de vie,

au moment de la retraite. En outre, les retraités (et quiconque) ne peuvent prévoir ce que sera l'inflation. Poursuivons notre raisonnement : il vaut mieux que le retraité reçoive une pension dont le pouvoir d'achat ne sera pas trop érodé, s'il vit plus longtemps que prévu ou si l'inflation dépasse les prévisions. Le P^r^ Pesando estime qu'en règle générale, la protection-inflation obligatoire se fonde sur ceci : les travailleurs n'ont pas à leur disposition «tous» les renseignements nécessaires ou ils ont «mal calculé l'effet d'érosion de l'inflation sur leurs prestations nominales».[3] En outre, l'uniformité a certains attraits. Si les retraités des régimes à cotisations déterminées reçoivent des rentes non indexées et ceux des régimes à prestations déterminées, des pensions à l'abri de l'inflation, un sentiment d'injustice pourrait naître. De plus, les mesures paternalistes peuvent se justifier en autant qu'elles font en sorte que les pensionnés ne deviennent pas le fardeau de l'État. Si les gens sous-estiment systématiquement l'inflation ou leur espérance de vie, les contribuables se verront dans l'obligation de prendre soin des pensionnés dans le besoin. On peut éviter cela par l'indexation des pensions.

Enfin, les rentes indexées viennent de faire leur entrée au Canada et comme tout nouveau produit, elles semblent coûter assez cher. La concurrence aidant, leur prix devrait tomber. Pour obtenir une indexation totale, il faut pour le moment, dans les premières années de retraite, se contenter de prestations beaucoup plus faibles que dans une rente uniforme. En règle générale, une pension non indexée de 1 000 $ par mois intéresse davantage les acheteurs actuels qu'une pension entièrement indexée de 650 $ par mois. Les rentes indexées offertes jusqu'à maintenant au Canada comportaient un compromis de cet ordre. Par ailleurs, si le gouvernement n'exige pas l'indexation complète des régimes à cotisations déterminées, les premiers versements d'une rente «indexée» seront un peu plus élevés. Fait plus important, si on exige l'acquisition de rentes indexées, dans les régimes à cotisations déterminées, cela accroîtra certainement la concurrence chez les fournisseurs de rentes indexées.

La principale objection à la protection-inflation obligatoire dans les régimes à cotisations déterminées est que la préoccupation mentionnée au chapitre 2 à propos de la redistribution inflationniste du revenu ne s'applique pas à eux. Dans les régimes à prestations déterminées, plus le taux d'inflation

monte, plus la situation du retraité se détériore, contrairement à celle du promoteur et/ou des travailleurs actifs (ex. : si le régime reçoit des enrichissements). Par contre, dans un régime à cotisations déterminées, l'inflation imprévue, c'est-à-dire plus élevée que ce que prévoyaient les prêteurs et les emprunteurs lors de l'établissement des taux d'intérêt, provoque une répartition bien différente : la richesse est transférée des épargnants (employés et retraités) aux emprunteurs (qui émettent les éléments d'actif non indexés). Même si cette redistribution n'est pas plus souhaitable que celle décrite précédemment, rendre la protection-inflation obligatoire dans les régimes à cotisations déterminées n'éliminerait pas ce transfert des épargnants vers les emprunteurs, en situation inflationniste. Donc, dans la mesure où la redistribution du revenu inflationniste est la raison principale pour rendre obligatoire la protection-inflation, il semble qu'il faut exempter les régimes à cotisations déterminées.

Une autre difficulté, que nous analyserons plus loin, est qu'il serait possible de contourner les règles sur les régimes à cotisations déterminées en créant un REER collectif auquel les employeurs verseraient des cotisations immobilisées jusqu'à la retraite. Ces dispositions ressemblent fortement aux régimes à cotisations déterminées, mais elles ne sont pas encore régies par la Loi de 1987 sur les régimes de retraite de l'Ontario.

Une des solutions possibles serait d'exiger des promoteurs qu'ils offrent aux retraités des régimes à cotisations déterminées une rente indexée au moins selon la formule prescrite. La pension normale pourrait être une rente indexée et le retraité aurait le droit de choisir une rente uniforme (à premiers versements plus élevés). Autre solution : la rente indexée pourrait devenir l'option et l'employeur offrirait normalement la rente uniforme. Une solution de genre ferait taire les allégations de paternalisme, tout en répondant au désir d'uniformité et à la nécessité d'une intervention gouvernementale palliant les erreurs de jugement des retraités.

II REER

Actuellement, les REER sont régis à l'échelon fédéral, par la Loi et le Règlement de l'impôt sur le revenu. Cependant, certains REER ressemblent fortement à des régimes à cotisations déterminées, mais échappent à la Loi sur les régimes de retraite de l'Ontario. Ainsi, dans certains REER collectifs, les employés versent des cotisations parrainées par l'employeur. Parfois, les fonds sont immobilisés jusqu'à la retraite. Si le gouvernement exige l'acquisition de rentes indexées dans les régimes à cotisations déterminées, il faudrait, en toute logique, une exigence analogue, au moins à l'égard des REER collectifs qui ressemblent beaucoup à ces régimes. Dans le cas contraire, les employeurs et les employés pourraient simplement convertir leurs régimes à cotisations déterminées en REER collectifs, rendant inefficace l'indexation obligatoire des régimes à cotisations déterminées.

Bien que certains REER collectifs soient assez identiques aux régimes à cotisations déterminées, la LRRO (1987) ne les touche pas encore : la définition de «régime de retraite» qui figure à l'article 1 de la Loi n'englobe pas les REER collectifs. Ainsi, les seules règles liant apparemment les REER collectifs sont les règles fiscales fédérales. Cette situation ressemble à celle qui prévalait avant 1965 en matière de régimes de retraite en Ontario. Avant l'introduction de la Loi sur les régimes de retraite, ces régimes n'étaient réglementés que par les autorités fiscales fédérales. Pour que la législation sur les régimes de retraite soit efficace, elle devrait probablement s'appliquer à toutes les dispositions d'épargne-retraite fondamentalement assez analogues aux régimes professionnels de retraite. Si on crée un REER collectif où l'employeur cotise directement un certain montant au nom des employés, il n'y a aucune raison logique d'exclure cet arrangement des normes minimales de la législation sur les régimes de retraite. Exempter ces régimes de l'enregistrement, des périodes minimales de dévolution, des exigences de transférabilité et de la protection-inflation équivaut à prendre la forme pour le fond. En outre, l'employeur qui veut créer un régime de retraite mais souhaite également éviter la surveillance réglementaire de la CRRO pourrait simplement choisir une disposition appelée REER collectif, mais qui ressemble à s'y méprendre à un régime à cotisations déterminées. D.S. Rudd, actuaire-conseil et directeur du

Canadian Centre for Pensions and Retirement Studies, écrivait récemment ceci, à propos la tendance probable vers les REER collectifs :

> La façon la plus sûre et la plus facile d'en sortir est le REER collectif par retenues à la source. Le REER collectif est en fait un ensemble de comptes individuels REER que l'employeur administre, habituellement sans frais pour les employés, l'administration étant confiée à un transporteur, par exemple une société d'assurance-vie ou de fiducie. La cotisation de l'employeur est une prestation taxable, mais que peuvent déduire et celui-ci et l'employé. Ce type de disposition peut attirer d'autres cotisations AC et RPC et entraîner des coûts pour les employés les moins bien rémunérés mais, à court ou à long terme, cela pourrait s'avérer un avantage.
>
> En raison de la nature des REER, les cotisations de l'employeur sont immédiatement dévolues, mais les conditions d'admissibilité sont entièrement régies par celui-ci, tout comme le montant qu'il cotise en reconnaissance des services et des gains, sans que les organismes de réglementation puissent intervenir. L'adhésion au régime peut être une condition d'emploi, ce qui est souvent le cas dans les régimes de retraite, ou être facultative, mais sans droit de retirer les fonds en cours d'emploi.
>
> L'employé n'a aucune contrainte, à la cessation d'emploi ou à la retraite. Il peut retirer en espèces la valeur accumulée (imposable) ou la transférer à un REER personnel jusqu'à sa retraite et, en plus de la rente viagère, choisir un FEER rachetable ou certaines autres rentes.[4]

Il faut donc envisager sérieusement d'élargir la portée de la législation sur les régimes de retraite à toute disposition fondamentalement identique à un régime de retraite. Il semble que la constitution accorde à l'Ontario le pouvoir de réglementer les REER collectifs, tout comme elle l'a déjà fait pour les régimes de retraite, même si ces derniers sont également régis par des règles fiscales. Le P[r] Peter Hogg nous a donné une opinion sur la constitutionnalité d'une loi provinciale sur les REER. En voici un extrait :

> La province a le pouvoir de réglementer toute entente contractuelle ou fiduciaire conclue dans la province et en vertu de laquelle un émetteur s'engage à fournir des prestations de retraite. La province pourrait, par exemple, exiger que les prestations soient indexées en fonction de l'inflation. Les pouvoirs de la province s'étendent aux «régimes enregistrés d'épargne-retraite», traités de façon spéciale par la Loi de l'impôt sur le revenu du gouvernement fédéral. Du point de vue constitutionnel, les

> dispositions de la loi fédérale sont étrangères au pouvoir de la province de réglementer les régimes d'épargne-retraite...
>
> Pourrait-on contourner les lois ontariennes en créant un régime dans une autre province? En règle générale, nous pouvons répondre par l'affirmative. L'article 92(13) stipule que le pouvoir de la province ne s'étant qu'aux biens immobiliers et aux droits civils dans la province. L'Ontario ne peut faire appliquer ses mesures législatives dans une autre province. Cependant, l'Ontario a autorité sur les personnes (sociétés et citoyens) qui résident dans la province ou y font des affaires ou y entretiennent des rapports employeur-employé. En préparant un ensemble de règlements sur les personnes ou les contrats d'emploi dans la province, l'Ontario peut faire appliquer ses mesures législatives.[5]

Les exigences applicables à l'indexation des régimes à cotisations déterminées devraient toucher également les REER parrainés par les entreprises et les REER immobilisés créés ou alimentés par les titulaires de rentes différées qui ont choisi ces régimes à la cessation d'emploi. Cela doit-il inclure les REER personnels? La raison de cela serait que tous les REER sont en fait des régimes de retraite, ou peu sans faut, car ce sont des comptes d'épargne créés pour fournir un revenu de retraite. Ainsi, pour continuer le raisonnement, si le fruit des régimes à cotisations déterminées doit être converti en rentes indexées (en supposant que cela soit exigé), les REER devraient faire l'objet d'une exigence analogue. Cependant, cet argument pèche sous plusieurs rapports, notamment : l'hypothèse que tous les REER sont en fait analogues à des régimes de retraite est probablement inexacte. Dans les faits, nombre de REER autogérés sont considérés comme un moyen d'éviter ou de reporter l'impôt sur le revenu et non simplement comme une façon de se constituer une caisse de retraite. Bien souvent, les REER viennent compléter les rentes professionnelles, et non les remplacer. En outre, la popularité des REER se retrouve surtout chez les citoyens à revenu élevé. Ces personnes peuvent probablement veiller à leurs propres besoins de retraite sans que le gouvernement les oblige à acquérir une rente croissante.

Une autre difficulté, d'ordre plus pratique, est que dans ces régimes, les fonds peuvent être simplement investis à l'extérieur de la province. Si le gouvernement rendait obligatoire la conversion de toutes les caisses de REER investies en Ontario en rentes indexées, les personnes ou les groupes touchés

pourraient simplement transférer leurs REER dans des véhicules d'épargne d'autres provinces.

Un autre moyen possible de réglementer les REER serait d'imposer une surtaxe provinciale sur les prélèvements aux REER non convertis en rentes indexées. De cette façon, on inciterait simplement les gens à acquérir des rentes indexées, sans les y obliger. Les hauts fonctionnaires du ministère du Trésor et de l'Économie de l'Ontario sont d'avis que cette surtaxe ne pourrait être imposée sans le consentement du gouvernement fédéral, en raison des accords fiscaux.[6]

En bref, certaines dispositions de REER collectifs sont assez analogues aux régimes à cotisations déterminées. Il existe de bonnes raisons d'élargir la Loi de 1987 sur les régimes de retraite à ces REER collectifs parrainés par l'employeur, en exemptant éventuellement les très petits régimes collectifs (par exemple de moins de 15 membres). Si les régimes à cotisations déterminées sont soumis aux règles d'indexation, la logique exige qu'on traite de la même façon les REER collectifs, fondamentalement analogues. Même si la protection-inflation n'est pas obligatoire pour les régimes à cotisations déterminées, les REER collectifs analogues à ces régimes devraient être soumis aux règles relatives à l'enregistrement, à la dévolution, à la transférabilité, etc. Bien que cela déborde de notre mandat, nous croyons que cette question mérite d'être approfondie. Laisser les REER collectifs non réglementés équivaudrait à inviter les promoteurs des régimes en place à délaisser les régimes à prestations déterminées, au profit des REER collectifs et à inciter les nouveaux promoteurs à créer des REER collectifs, au lieu de régimes à prestations déterminées.

L'argument en faveur de la réglementation des REER autogérés est plus faible. Dans certains cas, ces dispositions sont perçues davantage comme un moyen de reporter l'impôt, que comme un régime de retraite. Il faudra probablement laisser aux citoyens la liberté de choisir le type de rente qu'ils comptent tirer d'un REER personnel, quelles que soient les exigences imposées aux régimes à cotisations déterminées.

III RÉGIMES DE RETRAITE MULTI-EMPLOYEURS (RRME)

Nous avons vu au chapitre 2 que la plupart des RRME tiennent à la fois des régimes à cotisations déterminées et de ceux à prestations déterminées. Dans un RRME, l'employeur est tenu de cotiser un montant déterminé habituellement par convention collective, et un conseil des fiduciaires (composé habituellement de représentants des employés et des employeurs) fixe le niveau des prestations déterminées. Ce niveau n'est jamais garanti. De mauvais placements peuvent entraîner une baisse des prestations, mais cela est peu probable, car les prestations déterminées sont normalement évaluées de façon conservatrice. Par ailleurs, même si les résultats des investissements sont bons, cela n'entraînera jamais directement une réduction des cotisations patronales.

Certains mémoires des RRME reçus par le Groupe d'étude préconisaient l'exemption de ces régimes de la protection obligatoire contre l'inflation, tandis que d'autres intervenants, syndicaux, s'opposaient à toute exemption de ce genre.

Le point en faveur de l'exemption découle de l'absence, dans les RRME, de redistribution du revenu inflationniste. Nous avons vu au chapitre 2 que l'inflation rend moins coûteux l'aménagement d'un niveau défini de prestations. Dans les régimes à prestations déterminées parrainés par l'employeur, celui-ci peut utiliser ces «économies» pour réduire les coûts du régime par une diminution de ses cotisations. Par contre, dans un RRME, les cotisations des employeurs sont fixées par convention collective et ne peuvent être adaptées au rendement de l'investissement. Si des fonds excédentaires s'accumulent (au-delà de ce qui est nécessaire pour financer les niveaux de prestation établis et les réserves actuarielles normales), les fiduciaires sont juridiquement tenus d'utiliser ces fonds à l'avantage des bénéficiaires (les retraités actuels et futurs). Ainsi, il n'y a pas de redistribution en faveur des employeurs en cas d'augmentation générale des prix. Les gains d'inflation doivent être utilisés à l'avantage des bénéficiaires.

On prétend qu'exempter les RRME de la protection obligatoire contre l'inflation est dans les meilleurs intérêts des participants. Ces cinq dernières années, les augmentations des prestations des pensionnés ont été supérieures à l'inflation dans de nombreux RRME et n'avaient été ni préengagées ni préfi-

nancées, mais plutôt accordées de façon ponctuelle en raison d'un rendement supérieur des investissements. Si la protection-inflation selon une formule prescrite devenait obligatoire, les fiduciaires prudents pourraient devoir précapitaliser les augmentations futures. En outre, certains disent que les fiduciaires pourraient, du fait de l'incertitude face à l'inflation future, être moins portés à hausser les prestations. Et, éventualité plus importante, les fiduciaires pourraient tendre à investir les fonds des RRME encore plus prudemment (pour pallier les risques d'inflation), et obtenir ainsi un rendement plus faible, à longue échéance, d'où une réduction correspondante des hausses prospectives des prestations.

Ceux qui préconisent l'exemption ajoutent en outre que la protection obligatoire contre l'inflation réduirait la marge de manoeuvre des fiduciaires. À titre d'exemple, selon les modalités actuelles, les fonds excédentaires (au-delà de ce qu'exigent les prestations visées) pourraient permettre d'abaisser sans pénalité l'âge de la retraite; par contre, la protection obligatoire interdirait ces améliorations en réorientant les gains excédentaires vers l'indexation des prestations. De plus, cette obligation réduirait la capacité des fiduciaires d'affronter certains problèmes propres à une industrie, par exemple de graves coupures au niveau de l'emploi. Si les RRME sont exemptés, les gains de la caisse pourraient servir à faciliter l'adaptation des employés touchés, par exemple par l'enrichissement des dispositions de retraite anticipée, au lieu d'être affectés à des hausses générales des prestations. L'exemption permettrait aux fiduciaires de faire face avec la même souplesse aux situations spéciales.

Un dernier argument pour l'exemption des RRME est celui lié aux devoirs actuels des fiduciaires, selon la Common Law. Les fiduciaires sont tenus par la loi d'agir uniquement dans l'intérêt des bénéficiaires du régime, à savoir les retraités actuels, les employés actifs et ceux qui ont quitté leur emploi (titulaires de rentes différées). Ainsi, selon certains, les gains d'inflation ne peuvent être accaparés de façon disproportionnée par les travailleurs actifs et les employeurs ne peuvent tirer un bénéfice aux frais des retraités, en cas d'inflation. En conséquence, dit-on, il n'est pas nécessaire d'imposer l'indexation aux RRME, car les mécanismes actuels font que les retraités bénéficieront des gains d'inflation.

Une des difficultés de l'argument en faveur de l'exemption touche l'application de loi. Si les retraités croient que les fiduciaires ont manqué à leurs devoirs, ils peuvent, en dernier recours, obtenir réparation uniquement en poursuivant les fiduciaires pour abus de confiance, ce qui entraînerait des procédures longues et coûteuses. En outre, il leur serait peut-être difficile de prouver que les fiduciaires ont agi de façon arbitraire ou discriminatoire. La législation sur les sociétés de fiducie accorde aux fiduciaires beaucoup de latitude dans l'octroi d'augmentations différentielles des prestations à divers groupes, sous réserve de justifier raisonnablement leurs actes.[7] En outre, les RRME se retrouvent habituellement dans les industries à fort taux de roulement : l'éventualité que les retraités s'unissent pour un recours collectif est très faible. Ainsi, dans la pratique, il est peu probable que les retraités protestent, même s'ils croient que les fiduciaires les ont roulés. Si un retraité fait partie du conseil des fiduciaires, le risque d'abus peut être moindre.

Le traitement éventuel des titulaires de rentes différées est un problème encore plus épineux. Les fiduciaires ont toute latitude d'accorder des hausses moindres aux employés qui ont quitté leur emploi. Contrairement aux retraités, le sort des titulaires de rentes différées ne préoccupera probablement ni les employés ni l'employeur. Cependant, nous avons vu au chapitre 10 qu'il est important, aux fins de la politique publique, que les rentes différées bénéficient d'une certaine protection-inflation. Dans le cas des titulaires de rentes différées, les devoirs imposés par la législation sur les sociétés de fiducie ne suffiront peut-être pas à répondre à l'objectif de la protection-inflation. Il est vrai que l'employé qui a quitté son emploi peut désormais obtenir des prestations de retraite et les déposer dans un REER immobilisé : ainsi, dans une large mesure, sa rente est protégée des risques futurs d'inflation grâce aux gains d'investissement.

Un des avantages de l'élargissement de la protection-inflation obligatoire aux RRME est la certitude. Ceux qui préconisent l'exemption de ces régimes faisaient état des augmentations considérables observées depuis cinq ans, mais ce ne sont en fait que des augmentations discrétionnaires consenties par les fiduciaires. Les pensionnés ne pouvaient compter avant le fait sur ces améliorations. Rendre obligatoire, en vertu de la loi, la protection contre

l'inflation rendrait plus facilement prévisibles les rentes des pensionnés des RRME, même si le prix à payer était une baisse de la pension initiale.

En outre, si la loi s'appliquait à ces régimes, on obtiendrait un certain degré d'uniformité. Les pensionnés des RRME tireraient (du moins apparemment) de la protection-inflation imposée par le gouvernement les mêmes avantages que les participants des autres régimes. Éviter d'être perçu comme accordant à certains groupes un traitement favorable ou défavorable a aussi ses avantages politiques.

Les niveaux actuels des prestations des RRME ont été fixés sans réserve initiale de protection-inflation. Ils pourraient donc devoir être réduits pour permettre l'indexation. Même si le législateur n'imposait que l'indexation des prestations prospectives, les RRME pourraient abaisser les niveaux des prestations acquises. L'article 14(2) de la Loi de 1987 sur les régimes de retraite exempte les RRME de la disposition générale rendant nulle une modification de régime visant à réduire rétroactivement les prestations. Ainsi, si la protection-inflation des RRME devient obligatoire, cela pourrait entraîner une diminution des taux, tant pour les droits établis que pour les prestations qui seront acquises. À moins de réussir à convaincre les employeurs de relever les cotisations (au-delà de l'augmentation qui aurait été possible sans la mesure législative), les participants aux RRME devront probablement, par un abaissement des pensions initiales, faire les frais de la protection contre l'inflation.

Rendre obligatoire la protection-inflation semble plus justifié pour les RRME que pour les régimes à cotisations déterminées. Sans protection obligatoire, les retraités et les titulaires de rentes différées pourraient faire les frais de l'inflation, au bénéfice des travailleurs actifs. Théoriquement, les devoirs prévus dans la législation sur les sociétés de fiducie devraient permettre d'éviter cette redistribution, mais il semble peu probable que les retraités ou les titulaires de rentes différées puissent vraiment obtenir un redressement, en cas d'abus de confiance. Par ailleurs, l'indexation obligatoire semble moins justifiée pour les RRME que pour les régimes à prestations déterminées. Il n'y a pas de possibilité de redistribution de la richesse au profit des employeurs, les cotisations étant fixées par convention collective. En outre, il y a un bon point en faveur de l'exemption des RRME, car ils

semblent utiliser les gains excédentaires pour relever les prestations. Cet argument a moins de valeur si la formule prescrite n'est pas coûteuse.

IV RÉGIMES SYNDICAUX

Une autre situation spéciale éventuelle, qui justifierait peut-être une exemption de toutes les recommandations du Groupe d'étude, est celle des régimes nés des négociations collectives. On prétend que ces régimes devraient être exemptés de toute mesure législative imposant la protection-inflation, parce que ces mesures priveraient les parties de la possibilité de négocier librement chaque élément du régime d'indemnisation. Selon certains, cela pourrait «fausser gravement l'équilibre des forces dans les négociations».[8] En outre, les coûts du promoteur à l'égard des futurs règlements négociés pourraient augmenter, car les employés continueraient à exiger des augmentations traditionnelles, dans les autres prestations nominales de retraite, sans reconnaître les coûts et les risques financiers supplémentaires que le promoteur assume pour se conformer à la loi. Cette mesure législative serait donc un gain fortuit pour les employés. En bref, disent les promoteurs, puisque les syndicats représentent (ou devraient représenter) leurs membres à la retraite, tous les aspects du régime d'indemnisation doivent demeurer négociables, tout comme les perspectives de rentes des employés actifs.

D'autres estiment qu'il faut une solution législative à l'absence de protection-inflation. Pour des raisons pratiques, les syndicats ne peuvent pas toujours négocier efficacement pour les retraités ou les titulaires de rentes différées. Ainsi, il leur serait difficile de négocier sur des questions de pension si la population d'employés est relativement jeune et peu préoccupée du sort des retraités. Et même si les syndicats pouvaient motiver leurs membres suffisamment pour que ces questions figurent au cahier des négociations, ils pourraient devoir faire face à la résistance de l'employeur. C'est ce type de contrainte de négociation qui pousse certains à affirmer que les gouvernements doivent adopter des normes minimales, comme dans d'autres secteurs de la réforme des pensions, afin de garantir un minimum de protection-inflation.

Quoi qu'il en soit, il serait logique de ne pas imposer l'indexation aux régimes de retraite issus des négociations collectives, tant que les conventions collectives sont en vigueur, car cela entraînerait nécessairement l'attribution des coûts de l'indexation dans les négociations collectives subséquentes. La protection-inflation figurerait donc au cahier de négociation au même titre que les autres avantages négociables. Le coût serait réparti par relèvement des cotisations de l'employeur ou diminution des prestations de l'employé ou les deux à la fois. Il existe à ce propos un précédent législatif dans la loi sur les régimes de retraite (1987) de la Nouvelle-Écosse. Le paragraphe 25(2) accorde un délai maximal de trois ans après l'expiration des conventions collectives pour se conformer aux dispositions d'indexation des rentes différées et aux autres réformes contenues dans la loi.

V RÉGIMES LARGES

De 1970 à 1984, les prestations de retraite des régimes professionnels ont subi des améliorations. Tout d'abord, il y a eu un recul assez marqué des régimes reconstitution de carrière, surtout du type contributif, au profit des régimes fin de carrière ou des gains maximaux moyens (voir chapitre 2). Cette réorientation, nous l'avons vu, relève la base de rente qui servira au calcul des prestations futures et, dans une certaine mesure, protège le pensionné de l'inflation préretraite. De plus, on note une tendance marquée au relèvement des formules de calcul des unités de rente (ex. : de 1 % des gains moyens ultimes par année de service à 2 %) et du pourcentage de l'indemnisation totale que représentent les rentes de retraite.[9] Certains en concluront qu'il faudrait exempter de la protection-inflation les régimes les plus larges. Au-delà d'un certain niveau de rente, l'indexation ne serait que facultative.

Ces bons employeurs diront que, puisque leurs régimes accordent déjà de meilleures prestations que la plupart des autres, il serait injuste d'exiger autant d'eux que des promoteurs moins généreux. L'indexation des prestations leur coûterait davantage, car elles sont plus élevées. Ils ajouteront qu'une exemption les récompenserait d'avoir accordé des prestations plus élevées à une

époque où cela était strictement facultatif. En outre, l'exemption inciterait ces promoteurs à hausser leurs prestations après l'entrée en vigueur de la loi.

Si l'on admet la nécessité d'une exemption, il faut préciser à ce propos les types de régimes et les niveaux de rentes répondant aux conditions. Un des promoteurs a proposé, comme critère possible, des unités de rente de 1 % des gains moyens ultimes dépassant le salaire moyen de l'industrie, ou l'équivalent dans les régimes à prestations uniformes.[10] Une des possibilités d'exemption abordée fréquemment équivaut à une unité de rente de 2 % dans les régimes fin de carrière. On pourrait compliquer encore davantage la situation en exigeant l'indexation jusqu'à concurrence d'un certain pourcentage d'indemnisation consacrée aux rentes de retraite (ex. : pas d'indexation si l'employeur verse en cotisations 10 % de toutes les indemnités de rente). On pourrait encore réduire les niveaux de plafonnement, pour les promoteurs qui offrent des prestations généreuses. Ainsi, on exigerait que les régimes utilisant une prestation de 2 % indexent leurs rentes selon la formule prescrite jusqu'à concurrence d'un plafond de 4 %, par exemple, au lieu du 8 % exigé des promoteurs moins généreux.

Cependant, ces exemptions rendraient le programme recommandé moins uniforme. Ce rapiéçage de formules pourrait surcompliquer l'application de la formule choisie et rendre le régime plus difficile à comprendre pour les promoteurs et les participants. En outre, une exemption de ce genre ne règle en rien le problème des transferts de richesse causés par l'inflation dans les régimes à prestations déterminées; c'était là (voir chapitre 2) une des grandes préoccupations du Groupe d'étude. Puisque même les prestations des régimes généreux bénéficient de l'inflation, et de la redistribution de richesse qu'elle suscite, certains estimeront que ces promoteurs ne doivent pas être exemptés, malgré la largesse de leurs régimes.

VI LIMITES MAXIMALES

Certains diront que les membres de la société qui ont un revenu élevé «peuvent veiller à leurs besoins» et devraient conséquemment assumer le coût et les risques de la protection contre l'inflation. À titre d'exemple,

l'employeur qui verse à un employé un salaire annuel de plus de 50 000 $ pourrait ne pas être tenu d'indexer la pension de cette personne.

L'exemption des travailleurs les mieux rémunérés ne va pas sans difficultés. Par exemple, le niveau salarial seul ne veut pas nécessairement dire que la rente de retraite est adéquate, surtout si l'employé a changé souvent d'emploi. Si les crédits de retraite n'étaient pas transférables (et dans certains cas, même s'ils l'étaient), les prestations pourraient ne pas être aussi élevées que le revenu le laisserait croire. En outre, il est possible, par suite de l'inflation, que le salaire nominal maximal ne corresponde plus à ce qu'on entend par une bonne rémunération et ce, en moins de quelques années. Ainsi, en 10 ou 15 ans, un salaire annuel de 50 000 $ pourrait ne pas correspondre à la même catégorie de revenu que maintenant. Le législateur réagit lentement et les réalités politiques changent, de sorte que la modification de ce niveau nominal de salaire est difficile. On peut résoudre ce problème en fixant le niveau d'exemption salariale à deux ou trois fois le salaire moyen de l'industrie, de sorte qu'il s'ajusterait automatiquement aux augmentations du niveau général des salaires.

Nous avons vu au chapitre 5 la possibilité de n'appliquer l'indexation qu'à une partie de la rente versée, par exemple jusqu'à concurrence de 35 000 $ en prestations de retraite, mais nous avons fait ressortir la complexité administrative que cela supposerait, si ces versements viennent de sources différentes. En outre, ces exemptions ne régleraient en rien l'aspect équité entourant la redistribution du revenu d'inflation, dans les régimes à prestations déterminées, et pourrait surcompliquer le système de revenu de retraite. De plus, les avantages qui en découleraient, et tout type d'exemption, doivent être soigneusement comparés à la valeur de l'uniformité d'un régime obligatoire de protection contre l'inflation.

NOTES

1. La Standard Life a mis sur le marché des rentes indexées à l'IPC.

2. La Sun Life du Canada a commercialisé des rentes indexées au rendement des bons du Trésor.

3. James E. Pesando, «Employee Evaluation of Pension Claims and the Impact of Indexing Initiatives», Economic Inquiry, janvier 1984, p. 1, p. 14.

4. D.S. Rudd, «The Corporate Group Pension Plan - Will it Survive?», Western Business Quarterly, automne 1987, p. 33.

5. Opinion juridique du professeur Peter W. Hogg, «Constitutional Authority Over Retirement Savings Plans», novembre 1987.

6. Note de service de R.V. Peter Eagen, conseiller juridique au ministère des Institutions financières, le 6 août 1987.

7. Transcription des audiences publiques, p. 1037

8. Ontario Chamber of Commerce, mémoire au Groupe d'étude de la protection des régimes de retraite des salaires contre l'inflation, juin 1987.

9. Voir l'étude de fond de Michael C. Wolfson intitulée «Pension Plans in Ontario: A Statistical Overview», qui figure au tome 2.

10. Northern Telecom Limited, «Mandatory Indexing: A Threat to the Future of Private Pension Plans», mémoire au Groupe d'étude de la protection des régimes de retraite des salaires contre l'inflation, le 3 juillet 1987.

CHAPITRE 13

Excédents

Nous avons vu en introduction que le désaccord au sujet du contrôle, de la propriété et de l'utilisation des excédents des régimes de retraite était l'un des problèmes qui ont abouti à la création du Groupe d'étude.

I CAUSES*

L'émergence «d'excédents actuariels» dans les régimes à prestations déterminées est liée à divers facteurs distincts. Afin de comprendre l'origine des excédents actuariels, il faut d'abord étudier ce que cela signifie.

Dans un régime à prestations déterminées, la valeur en dollars des prestations promises par l'employeur à son employé au départ à la retraite est connue. D'après ce niveau de rente, l'actuaire calcule le «passif» afférent. Dans la réalité, comme nous l'avons vu au chapitre 7, ce passif, dans l'établissement des coûts de financement, n'est pas dérivé des «hypothèses les plus probables» de l'actuaire (ou de quiconque) sur le rendement futur de l'investissement, non plus que des hypothèses les probables touchant l'âge de la retraite, les taux de désistement, les augmentations salariales ou la mortalité. Le passif est calculé en supposant que la situation future sera moins favorable que les hypothèses les plus probables de l'actuaire. Dans leur rapport sur la constitution des excédents, les actuaires Frank Livsey et David Short écrivaient ceci : «En règle générale, les hypothèses utilisées par les actuaires ne sont pas les plus probables; elles incorporent une certaine dose de conservatisme. Les promoteurs, les participants et les actuaires jugeront préférable de provisionner le régime de façon que, dans une probabilité supérieure à 50 %, ces paiements de provisionnement suffisent à garantir la sécurité des rentes». À titre

---

* *La présente section puise à l'étude de fond de Frank Livsey et David Short, «The Development of Funding Surpluses in Canadian Pension Plans», qui figure au tome 2 des Études de recherche.*

d'exemple, si les hypothèses les plus probables de rendement de l'investissement donnent 8 %, l'actuaire pourrait calculer le passif en prenant comme hypothèse un taux de rendement de 6 ou 7 %. La différence entre les hypothèses les plus probables et les hypothèses retenues s'appelle la réserve actuarielle.[1] Nous avons vu au chapitre 7 que les nouvelles règles comptables exigent l'utilisation des hypothèses les plus probables pour comptabiliser le passif des caisses de retraite, aux fins des états financiers. Ainsi, l'évaluation du passif (et de l'actif) du régime aux fins des états financiers sera différente de celle visant le provisionnement.

L'excédent actuariel est l'écart entre la valeur de l'actif de la caisse de retraite et celle du passif actuariel. Puisque le passif englobe une réserve, l'excédent actuariel obtenu par calcul ne rend pas compte de l'hypothèse la plus probable de l'actuaire (ou de quiconque) sur l'importance de l'excédent d'actif de la caisse, au-delà de ce qui doit servir à rembourser les rentes promises. Pour reprendre un exemple de Don Ezra,[2] supposons que l'évaluation raisonnable des fonds actuellement nécessaires pour rembourser les prestations promises donne 7,5 millions de dollars. Supposons en outre que l'actif de la caisse se situe à 10 millions de dollars mais que, en tenant compte de la réserve actuarielle, il faut 12 millions de dollars. D'après les hypothèses les plus probables, on pourrait constater un excédent de 2,5 millions de dollars, mais l'actuaire fera état d'un «passif non capitalisé» de 2 millions de dollars. En raison du conservatisme inhérent aux hypothèses actuarielles, l'excédent actuariel déclaré peut sous-estimer considérablement la mesure dans laquelle l'actif de la caisse peut suffire à rembourser les rentes futures promises. Cela répond au désir des organismes de réglementation, pour lesquels les normes de solvabilité doivent être sûres. En raison de graves écarts actuariels (c'est-à-dire lorsque les charges prévues dépassent l'actif projeté, en raison de différences entre les résultats et les hypothèses antérieures) dans les années 1970, les actuaires et les organismes de réglementation ont veillé à éviter que cela ne se reproduise.

Ajoutons que ce conservatisme peut être souhaitable, du point de vue de l'employeur, qui peut ainsi obtenir des déductions fiscales plus élevées en exigeant des cotisations plus importantes. Ainsi, les réserves servent une double fin. Le conservatisme actuariel éloigne l'éventualité qu'un régime soit

insolvable, en même temps qu'il permet au promoteur des déductions fiscales plus importantes qu'il ne le pourrait autrement. Parmi les causes de la croissance des excédents ces dernières années, mentionnons les pressions des employeurs, des actuaires et des organismes de réglementation à l'égard du maintien d'hypothèses actuarielles conservatrices. Par ailleurs, nous avons vu que le Fisc souhaite restreindre la taille des excédents.

Une des principales causes des excédents actuariels est donc le conservatisme des actuaires : normalement, l'existence de réserves actuarielles débouchera sur l'accumulation d'excédents. Si l'hypothèse la plus probable de rendement de l'investissement est par exemple de 8 %, l'actuaire pourrait prendre comme hypothèse que les gains d'investissement se situeront (par exemple) à 6 %, pour que la caisse accumule des gains excédentaires. Avec la hausse et la variation du taux d'inflation dans les années 1970, les actuaires ont commencé à prévoir des réserves plus importantes dans certaines hypothèses, en partie à cause de l'incertitude accrue. Ces cinq dernières années, jusqu'à la chute récente des marchés boursiers, le rendement des investissements a dépassé même les hypothèses les plus probables : l'actif des caisses de retraite a augmenté beaucoup plus rapidement que prévu. Si on ajoute à cela la hausse des réserves actuarielles, ces rendements élevés ont entraîné ces dernières années une accumulation considérable de fonds excédentaires. Les excédents déclarés seraient encore bien plus élevés si les charges futures étaient calculées par projection des hypothèses les plus probables.

Il reste que la validité des hypothèses les plus probables, le conservatisme actuariel et même l'existence et la taille des excédents sont des questions de jugement, non insensibles aux événements. Une partie de l'excédent apparent a disparu, ces derniers mois, en raison de la forte baisse des cours de la bourse, mais on ignore encore l'ampleur des pertes. Les hypothèses actuarielles sous-jacentes semblent moins conservatrices qu'auparavant. En raison d'un gain au niveau du prix des obligations (avec la chute des taux d'intérêt), il se peut que certaines caisses de retraite n'aient pas subi de perte grave.

La forte inflation de la fin des années 1970 et du début des années 1980 a été en partie responsable de la hausse des gains d'investissement depuis quelques années. Dans tous les types d'actif, le rendement tend à

augmenter avec l'inflation, car les prêteurs exigent une prime d'indemnisation pour la perte de pouvoir d'achat. En conséquence, l'inflation prévue figurera dans le rendement de l'investissement. Du fait que les hypothèses actuarielles n'ont pas été suffisamment modifiées pour incorporer tous les effets de l'inflation, les caisses de retraite ont réalisé des gains supérieurs à ce qui était prévu. Ainsi, l'inflation a une part de responsabilité dans les excédents constitués depuis quelques années.

À compter de 1983, le Canada a commencé à maîtriser l'inflation. Cependant, les obligations émises un peu plus tôt étaient assorties de taux d'intérêt très élevés, car on prévoyait que l'inflation demeurerait relativement forte. Les régimes détenant ces obligations ont récolté des gains de capitaux, car le prix des obligations en vigueur (non encore à maturité) augmente si la baisse de l'inflation se reflète par des taux d'intérêt plus faibles sur les nouvelles émissions.[3] En même temps, grâce à l'optimisme des marchés boursiers, les caisses de retraite détenant des actions ordinaires ont réalisé des gains de capital. Ainsi, les effets de la désinflation sur les marchés obligataires et la force du marché boursier ont favorisé la croissance des excédents. Comme nous l'avons mentionné, on ne connaît pas encore les effets du déclin récent du marché sur les excédents. Ces quelques dernières années et jusqu'à la baisse récente du marché, le rendement des investissements a été extrêmement favorable. Les chiffres réunis par Statistique Canada sur les régimes canadiens de retraite en fiducie[4] montrent un rendement net de l'actif de 19,9 % en 1982, de 16,4 % en 1983, de 8,7 % en 1984 et de 18,3 % en 1985. Les hypothèses économiques des actuaires seraient bien inférieures à cela. Dans la même période, les charges des régimes ont aussi augmenté (moins que l'actif) pour diverses raisons : mûrissement des populations des régimes, carrières plus longues, hausses du taux des prestations, augmentations réelles de rémunération supérieures aux échelles hypothétiques des régimes liés aux salaires. Frank Livsey et David Short précisent, dans leur étude, que les augmentations ponctuelles ne couvrent, pour les pensionnés, qu'une partie de l'inflation. Ainsi, les hausses de passif à l'égard des retraités et des titulaires de rentes différées sont aussi inférieures à celles de l'actif.

Précisons qu'un taux élevé d'inflation n'est pas toujours associé à des excédents élevés. Au milieu des années 1970, par exemple, la flambée

inflationniste a coïncidé avec une chute du rendement des investissements et une hausse des salaires et, en conséquence, des déficits actuariels des caisses de retraite. En règle générale, le rendement de l'actif n'est pas parallèle à l'inflation fortuite, comme c'était le cas au milieu des années 1970 : à l'époque, nombre des caisses ont investi dans des éléments d'actif à long terme où l'inflation était escomptée à des taux relativement bas. À cause de ces résultats défavorables, nombre de gestionnaires de caisses ont réorienté leurs portefeuilles vers des éléments d'actif à court terme, dont la valeur serait moins sensible aux flambés inflationnistes. La coexistence de poussées inflationnistes et de déficits actuariels (ex. : les années 1970) fait qu'il faut se garder de conclure que l'inflation et les excédents vont toujours de pair.

La naissance d'excédents, ces dernières années, est aussi liée à la récession de l'économie canadienne du début des années 1980. L'activité économique a connu un ralentissement considérable, accompagné d'une hausse marquée du chômage, au creux de ce qui a été la plus dure et la plus longue récession depuis la Grande Dépression. Nombre de ceux qui ont perdu leur emploi n'avaient pas travaillé assez longtemps pour obtenir une rente dévolue. Si travailleur quitte son emploi avant la dévolution, il perd tous ses droits à pension sauf, bien sûr, ses propres cotisations. Tous les éléments d'actif réservés à ces employés deviennent subitement excédentaires. En outre, le départ de certains employés dont la rente était dévolue a généré un excédent dans les régimes fin de carrière, car le passif de l'employé actif se calcule par projection des augmentations salariales futures. Au départ de l'employé, ces augmentations salariales futures sont éliminées. À la cessation d'emploi, le passif de l'employeur est bien moindre que pour les travailleurs permanents. Les fonds destinés à couvrir les rentes majorées attribuables aux hausses salariales futures ne sont donc plus nécessaires et deviennent excédentaires.

En outre, il est courant, en cas de cessation d'un régime de retraite, d'acquérir des rentes à l'égard des prestations constituées des participants actifs, des pensionnés, et des titulaires de rentes différées, surtout si l'employeur se retire des affaires. Puisque l'assureur qui émet les rentes assume entièrement le risque, lorsque les primes sont payées, la caisse de retraite ne conserve aucun passif résiduel, de sorte qu'on peut établir exactement l'excédent résiduel. Ces dernières années, les primes exigées par

les sociétés commerciales d'assurance-vie pour les rentes immédiates et différées étaient inférieures au passif établi par les régimes autogérés à l'égard des prestations correspondantes (en raison des taux d'intérêt élevés), de sorte que l'acquisition de rentes a généralement abouti à une augmentation de l'excédent déclaré. Les nombreuses mises à pied enregistrées pendant la récession du début des années 1980 a donc créé un excédent d'actif dans les caisses de retraite. En plus des mises à pied, les augmentations salariales, plus faibles qu'on ne le prévoyait, ont également généré un excédent.

Une autre cause de la croissance des excédents est liée aux règles fiscales fédérales. Nous avons vu au chapitre 9 que les règles actuelles stipulent qu'aucun retraité ne peut recevoir une rente professionnelle supérieure à 60 000 $ et bénéficier quand même d'une aide fiscale à l'égard des cotisations. En établissant une prévision raisonnable de l'inflation, cette limite de 60 000 $ pourrait en fait réduire la pension projetée d'un employé gagnant actuellement un salaire assez modeste mais qui devrait continuer à travailler encore 35 ans. Néanmoins, les actuaires n'ont pas été autorisés à supposer un relèvement de cette limite, même s'il est peu probable que le gouvernement fédéral la maintienne à ce niveau si, par exemple, le salaire moyen de l'industrie se situait à 80 000 $.

Cette exigence a obligé les actuaires à établir des hypothèses de passif inférieures à ce qu'elles devraient être. Ainsi, les fonds actuels (qui pourraient en définitive offrir des rentes supérieures à 60 000 $) doivent être considérés comme excédentaires, puisqu'il est interdit de supposer explicitement une pension supérieure à 60 000 $. Les excédents actuariels ainsi engendrés pourraient en partie disparaître si la règle venait à être modifiée. Frank Livsey et David Short font ressortir la portée de cette restriction :

> Il est impossible de tirer des généralisations sur les effets du maximum imposé par Revenu Canada sur le provisionnement et les excédents déclarés des régimes de retraite. Dans certains régimes (même du type fin de carrière), les conséquences ont été négligeables, mais dans d'autres, elles se sont avérées importantes. Nous savons par expérience que, dans nombre de régimes fin de carrière qui affichent une excédent, cet excédent déclaré serait réduit considérablement (voire même remplacé par un passif non capitalisé), si on supposait que la pension maximale établie par Revenu Canada suivra le taux moyen de rémunération proposé dans le livre blanc de juin 1987.

Dans certains cas, l'excédent résulte d'un rendement supérieur de l'investissement. Sans rejeter cette éventualité, nous convenons avec Frank Livsey et David Short que la comparaison du rendement prévu (d'après la composition du portefeuille de rendement pour ce type d'investissement) et du rendement réel des placements des caisses de retraite «montre que les caisses de retraite en général n'ont pas un rendement supérieur au marché, compte tenu de leurs politiques d'investissement».

En bref, la croissance de l'excédent est due à un certain nombre de facteurs, surtout des taux de rendement élevés et le conservatisme des actuaires. À ces facteurs s'ajoutent la récession du début des années 1980 et la règle fiscale fédérale limitant les pensions à 60 000 $. Si l'excédent a augmenté depuis quelques années en raison d'un rendement très favorable des marchés boursiers, il est possible, nous l'avons constaté récemment, que ces gains boursiers disparaissent rapidement.

II IMPORTANCE

Nous avons mentionné que, dans un régime de retraite, l'excédent actuariel est une quantité imprécise et mal définie. Selon l'actuaire et sa perception personnelle de l'avenir ou ses idées sur ce qui constitue une réserve appropriée, on obtiendra des réponses très différentes sur la taille ou l'importance de l'excédent de tel ou tel régime.

Comme nous l'avons précisé au chapitre 7, les prévisions actuarielles ont un objectif très «nébuleux».[5] Dans leur étude de fond pour le Groupe d'étude, Frank Livsey et David Short abondent dans le même sens : «L'excédent déclaré ou le passif non capitalisé ne doivent être perçus que comme des évaluations fondées sur un ensemble particulier d'hypothèses qui ne se réaliseront certainement pas exactement. Ce n'est pas un montant qu'on peut établir de façon précise et objective.» Voici comment les auteurs illustrent les effets, sur l'excédent, de diverses hypothèses actuarielles établies à l'égard d'un régime fictif, mais typique :

> Le tableau qui suit illustre le changement dans les charges à payer pour les employés actifs et dans l'excédent déclaré ou le passif

non capitalisé, en supposant que l'élément fixe du maximum prescrit par Revenu Canada suivra le niveau général des salaires, après 1994 (tel qu'on le propose au livre blanc fédéral de juin 1987 sur la réforme fiscale). Tous les montants sont en millions de dollars.

	Base actuarielle		
	Intérêt 5 % salaire 4 %	Intérêt 7 % salaire 6 %	Intérêt 9 % salaire 8 %
Charges à payer pour les employés actifs :			
- pension maximale actuelle	113,1	91,2	70,7
- pension maximale proposée	114,2	96,7	82,6
Excédent (passif non capitalisé) :			
- pension maximale actuelle	(30,0)	(3,0)	21,8
- pension maximale proposée	(31,1)	(8,5)	9,9

Le tableau qui précède illustre le fait que le changement dans la pension maximale a une incidence beaucoup plus grande si on utilise des hypothèses de rendement de l'investissement et d'augmentations salariales optimistes que si l'on retient des taux plus modestes. Si on suppose que les salaires augmenteront plus rapidement, le nombre d'employés touchés par le maximum actuel sera plus grand.

Il est évident qu'un changement mineur dans les hypothèses touchant les taux d'intérêt et les augmentations salariales aurait des conséquences considérables sur la taille de l'excédent.

On peut donc dire que l'excédent dépend du point de vue. Dans nombre de régimes, les nouvelles règles comptables, qui prescrivent l'utilisation des «hypothèses les plus probables» pour comptabiliser les charges de rentes (qui ne touchent pas nécessairement le provisionnement), pourraient donner un «excédent comptable» bien supérieur à «l'excédent actuariel». Ainsi, il n'est pas facile de préciser hors de tout doute la taille des excédents actuels.

La Commission des régimes de retraite de l'Ontario (CRRO) recense périodiquement un échantillon d'environ 200 grands régimes et examine les «pourcentages de capitalisation» consignés dans les évaluations actuarielles. Ce pourcentage permet d'exprimer l'actif de la caisse en tant que proportion du passif courant établi par calculs actuariels. Dans ce contexte, le passif englobe les réserves actuarielles, en plus des augmentations salariales futures

prévues dans les régimes fin de carrière. Un autre concept touche l'évaluation de solvabilité de chaque régime, où le passif et l'actif sont calculés comme si on mettait fin au régime. Si le régime était liquidé, le passif réel serait souvent beaucoup plus faible, surtout dans les régimes fin de carrière, car les augmentations salariales futures prévues ne se seraient pas encore produites. (Il se peut qu'il soit plus élevé que dans les régimes reconstitution de carrière et à prestations uniformes.) Ainsi, le coefficient global de capitalisation déclaré pourrait être bien inférieur à 100 %, dans les régimes fin de carrière, sans risque réel d'insolvabilité généralisée.

Dans son étude de 1984, la CRRO a utilisé les évaluations actuarielles de 1981, 1982 et 1983. Pendant cette période, le coefficient global de capitalisation était de 88 %. Environ le tiers des régimes recensés faisaient état d'un excédent actuariel, tandis que les deux tiers affichaient un passif non capitalisé. Pourtant, nous l'avons mentionné, il serait faux de conclure que la plupart des régimes de retraite étaient «sous-capitalisés».

L'étude menée en 1987 par la CRRO d'après les évaluations de 1984, 1985 et 1986 laisse voir que de grands changements sont intervenus par rapport à l'enquête de 1984. Pendant cette période, l'actif global était égal à 102 % du passif actuariel courant. Quelque 60 % des régimes recensés affichaient désormais un excédent, tandis que 40 % seulement faisaient état d'un passif non capitalisé. Ainsi, malgré un passif non capitalisé dans de nombreux régimes, la situation globale du provisionnement des régimes de retraite enregistrés en Ontario s'était considérablement améliorée en trois ans.

Ces chiffres confirment donc l'opinion selon laquelle les fonds excédentaires des régimes étaient, jusqu'au déclin récent des marchés boursiers, plus importants qu'il y a peine quelques années. On ne peut affirmer que l'excédent global est de taille : une affirmation aussi peu nuancée ne tiendrait pas compte du fait que nombre de régimes ont des charges non capitalisées, surtout les régimes à prestations uniformes négociés par les syndicats. Nous avons vu aussi que l'élimination de la limite de 60 000 $ aura un effet considérable sur la taille des excédents mais, en règle générale, on peut conclure que l'excédent des caisses de retraite a pris de plus en plus d'ampleur, car sa taille apparente a augmenté ces dernières années. Le déclin récent des marchés boursiers a, en général, entraîné une diminution considérable de l'excédent de chaque régime,

mais nous estimons que cet excédent conserve une grande importance, et pas seulement pour les promoteurs.

III AFFECTATION

Le promoteur qui apprend de l'actuaire l'existence d'un excédent peut réagir de diverses façons. Il peut, bien sûr, ne rien faire et considérer l'excédent comme un fond de secours. Si le rendement de l'investissement venait à diminuer, l'excédent dû au rendement élevé actuel pourrait servir à compenser les insuffisances futures. Mais si les hypothèses les plus probables de l'actuaire (à l'exception de la réserve) se réalisent normalement à longue échéance, la stratégie du «ne-rien-faire» pourrait entraîner une hausse constante de l'excédent. Ainsi, avec le temps, il doit exister un excédent.

Il est arrivé que les promoteurs ne fassent rien de l'excédent mais, le plus souvent, ils l'ont affecté de diverses façons. Depuis 1970, nombre d'employeurs ont utilisé les fonds excédentaires pour relever les prestations de retraite. À titre d'exemple, nous avons vu au chapitre 2 que de nombreux régimes reconstitution de carrière ont été convertis en régimes fin de carrière.[6] Les prestations unitaires ont été relevées de 1 % à 1,5 %, voire 2 % dans nombre de cas. De plus, parmi les autres améliorations non recensées au chapitre 2 figurent des dispositions touchant notamment la retraite anticipée et les rentes réversibles. En règle générale, une bonne part des gains excédentaires a été consacrée au relèvement des rentes.

L'examen approfondi des données de la Commission des régimes de retraite de l'Ontario laisse voir une tendance évidente vers l'amélioration des régimes de retraite. Les améliorations des prestations sont de divers types, notamment la hausse des prestations unitaires, des réductions dans les cotisations exigées des employés, et la conversion des régimes reconstitution de carrière en régimes fin de carrière. Dans son étude de fond intitulée «Pension Plans in Ontario: A Statistical Overview» qui figure au tome 1 des Études de recherche, Michael Wolfson observe la même tendance.

Une autre caractéristique de plus en plus répandue a été l'octroi d'allocations de vie chère, sur une base ponctuelle et volontaire (voir

chapitre 3.) Ces augmentations ponctuelles sont souvent prélevées des gains excédentaires, surtout dans les grands régimes. Parfois, cependant, elles proviennent des recettes générales de l'entreprise, mais leur justification est l'existence d'un excédent dans la caisse de retraite. Néanmoins, puisque les augmentations ont été accordées en raison d'un excédent de caisse, cette façon de faire est une méthode indirecte d'affectation de l'excédent. En fait, toute forme d'augmentation de l'indemnisation des employés en raison d'un excédent dans le régime constitue une affectation indirecte de cet excédent.

Une autre méthode d'affectation est de réduire, voire d'éliminer temporairement les cotisations de l'employeur et/ou de l'employé. Si les niveaux de cotisation ne sont pas déterminés, ce «congé de cotisation» semblerait permissible, du moins selon l'opinion majoritaire rendue récemment par la Cour suprême de l'Ontario (SCFP c. Hydro-Ontario).[7] Cependant, il n'est pas certain que cette façon de procéder soit autorisée par la loi, car l'affaire en question, qui touchait les clauses spéciales du régime de l'Hydro-Ontario, faisait l'objet d'une forte opinion dissidente et est actuellement en Cour d'appel de l'Ontario.

Une façon plus directe d'utiliser l'actif excédentaire est de le retirer du régime. Théoriquement, cela peut se traduire par des versements de la caisse aux participants (actifs, retraités ou titulaires de rentes différées) des régimes contributifs. Dans la pratique, c'est le promoteur qui a essayé de retirer l'excédent. Ces retraits doivent recevoir l'approbation de la Commission des régimes de retraite de l'Ontario. La légalité de la chose suscite une controverse considérable. Nous analyserons dans le reste du chapitre les questions du retrait et de la propriété et du contrôle de l'excédent.

Il faut toutefois rappeler que la taille de l'excédent dépend d'abord des hypothèses actuarielles, réserves implicites comprises. En conséquence, l'employeur qui souhaite retirer des fonds d'un régime de retraite pourrait arriver à convaincre l'actuaire de réduire la réserve implicite (formuler des hypothèses moins conservatrices et, par exemple, relever de 6 à 7 % le taux d'évaluation), pour effectuer un retrait plus considérable. Par ailleurs, si le gouvernement exigeait que l'excédent soit affecté à une fin particulière, l'actuaire pourrait relever la réserve (abaisser le taux d'évaluation de 6 à 5 %, par exemple) et éliminer l'excédent actuel. Cependant, la hausse de la

réserve nécessiterait le relèvement des cotisations futures donc une croissance plus grande de l'excédent. Le point à retenir est que toute analyse de l'affectation et de la propriété de l'excédent actuariel doit tenir compte du fait que la taille de ce dernier est imprécise et mal définie.

IV RETRAITS

Ces dernières années, nombre de promoteurs ont demandé à la CRRO et à d'autres pouvoirs administratifs l'autorisation de retirer leur excédent.

D'après les données statistiques de la CRRO, voici les excédents retirés des régimes actuels, de 1980-1981 à maintenant (il reste à obtenir les chiffres définitifs de 1986) :

Retraits d'excédents des régimes actuels de 1980-1981 à maintenant

Exercice	Nombre	Montant (millions $)
1980-1981	22	2,7
1981-1982	31	14,2
1982-1983	53	32,1
1983-1984	55	28,4
1984-1985	70	176,6
1985-1986	50	187,2
01/4/86-26/8/86	23	41,9

Il n'y a pas eu de retrait des régimes actuels après l'introduction du projet de loi sur les régimes de retraite de l'Ontario, en décembre 1986, car la loi l'interdit. (La CRRO ne tient pas de statistiques sur les congés de cotisation.)

Le bureau fédéral du surintendant des Institutions financières nous a transmis des renseignements selon lesquels, entre 1981 et 1986, cet organisme (qui réglemente les régimes enregistrés en vertu de la LNPP fédérale) a reçu 35 demandes de retrait d'actif, dont la valeur dépassait au total 88 millions de dollars. Parmi ces demandes, 33 ont été approuvées (plus de 68 millions de dollars). La valeur actuarielle totale de l'actif des régimes où il y a eu retrait d'excédent était d'environ 2,2 milliards de dollars. Ainsi, on a retiré 3 % de la

valeur de l'actif. Ajoutons que la majorité des demandes et des retraits se retrouvent dans les deux dernières années de la période d'échantillonnage (1984-1985 et 1985-1986). En fait, ces deux années représentent 24 des 35 demandes, 23 des 33 approbations et plus de 57 des 68 millions de dollars retirés.

La nature de ces demandes et l'augmentation récente de leur fréquence a entraîné la modification des lois et règlements régissant les régimes de retraite professionnels : on y a ajouté des lignes directrices et exigences à respecter avant l'autorisation des retraits.

A Ontario

En Ontario, les articles 79 et 80 de la Loi sur les régimes de retraite de l'Ontario (1987) régissent les retraits. L'employeur qui souhaite retirer un excédent doit obtenir l'autorisation préalable de la CRRO (paragraphe 79 (1)). En présentant une demande de retrait, l'employeur doit informer tous les bénéficiaires du régime et les autres parties intéressées, par exemple les syndicats et les comités consultatifs des pensions, de son intention de retirer l'excédent du régime (paragraphe 79 (2)).

L'article 80 précise les critères de la CRRO pour évaluer les demandes de retrait aux régimes actuels. En vertu de l'alinéa 80 (1)(a), la CRRO doit acquérir la certitude que le régime a fait état d'un excédent. Le régime doit, en vertu de l'alinéa 80 (1)(b), autoriser l'employeur à effectuer des retraits ou l'employeur doit, par d'autres moyens, convaincre la CRRO qu'il en a le droit. En outre, seuls les fonds au-delà d'un certain minimum établi peuvent être retirés. À l'alinéa 80 (1)(c), le législateur précise que, dans les régimes garantis par des sociétés d'assurance, la caisse doit conserver un montant égal aux coûts assumés par l'employeur pendant deux ans à l'égard du service courant. Les alinéas 80 (1)(d) et (e) stipulent que, dans les régimes non contributifs, on doit conserver la plus élevée des deux éventualités suivantes, à savoir les coûts de deux années de service ou 25 % du passif du régime et en outre, dans les régimes contributifs, ces montants et toutes les cotisations des

employés. Enfin, l'alinéa 80 (1)(f) stipule qu'il faut respecter toutes les autres exigences de la loi et du règlement.

Dans les régimes sans disposition sur les retraits de la caisse courante, le paragraphe 80 (2), qui entrera en vigueur le 1er janvier 1989, considère comme interdits les retraits des sommes capitalisées après le 31 décembre 1986. Voici ce que stipule le paragraphe 80 (2) :

> Tout régime de retraite ne comportant pas de disposition de retrait de l'excédent au cours de l'existence du régime sera réputé interdire le retrait des fonds excédentaires constitués après le 31e jour de décembre 1986.
>
> (Traduction officieuse)

Ainsi, les employeurs doivent prouver, grâce aux documents du régime, qu'ils ont le droit de retirer des montants excédentaires, s'ils veulent le faire après l'entrée en vigueur de la disposition déterminative. La question de savoir si les employeurs peuvent légalement modifier unilatéralement les régimes de retraite pour se conformer à cette disposition pourrait s'avérer complexe et délicate, comme nous le verrons plus loin. Ajoutons que cette disposition ne s'applique qu'aux excédents constitués après la fin de 1986 et non à ceux accumulés avant cette date.

Dans le cas d'une liquidation de régime, les retraits d'excédents seront autorisés, après consentement et notification, s'il existe un excédent et que le régime en permet la cession à l'employeur, et dès que le promoteur aura constitué une réserve pour payer toutes les charges de cessation aux bénéficiaires (paragraphe 80 (4)). Dans le cas des régimes sans disposition sur les retraits en cas de liquidation, le paragraphe 80 (5), qui entrera en vigueur le 1er janvier 1989, stipule ceci :

> Si un régime de retraite ne comporte pas de disposition de retrait de l'excédent à la liquidation du régime, on considérera que les montants excédentaires capitalisés après le 31e jour de décembre 1986 doivent, à la liquidation, être répartis proportionnellement entre les participants, les anciens participants et les autres personnes ayant droit à un paiement en vertu du régime à la date de liquidation.
>
> (Traduction officieuse)

Ainsi, en pareil cas, l'excédent sera réparti proportionnellement entre les participants, les retraités et les titulaires de rentes différées. Encore là, cette disposition ne touche pas les excédents constitués avant 1987.

Ajoutons que le paragraphe 80 (10) est le moratoire temporaire sur les retraits d'excédents, dont nous faisions état dans l'introduction. La loi est muette, en ce qui a trait aux congés de cotisation.

B Autres compétences

L'accord de principe réalisé dans le consensus fédéral-provincial en matière de retraits d'excédents était que ce dernier, en cas de liquidation, pouvait revenir au promoteur. Dans les régimes en vigueur, le promoteur pourrait effectuer des retraits, sous réserve des retenues et des restrictions contractuelles, soit les restrictions précisées dans la loi de l'Ontario.

En conséquence, les lois et amendements apportés après le consensus par d'autres paliers de compétence ont donné des dispositions assez analogues à celles de l'Ontario. Il en est ainsi des articles 83 et 84 de la Pension Benefits Act, 1987, de la Nouvelle-Écosse, de l'article 588 de l'Employment Pension Plans Act de l'Alberta et de l'article 39 du règlement afférent et la situation sera probablement la même, au Nouveau-Brunswick, lorsque cette province rédigera le règlement contenant les critères prescrits mentionnés au paragraphe 59 (5) du projet de loi 55. Les règles générales précisées à la LNPP et l'article 16 du règlement afférent sont également analogues.

Les exigences du Manitoba méritent une attention spéciale. Le paragraphe 22(1.1) modifiant la Pension Benefits Act stipule qu'on ne peut verser à un employeur des fonds d'un régime de retraite à moins que la Commission estime que cela est «équitable» et y consente par écrit. Cet amendement a été adopté en août 1986. On a imposé un gel temporaire sur les retraits d'excédents, jusqu'à ce qu'on puisse définir le terme «équitable».

La commission des régimes de retraite du Manitoba a présenté au gouvernement de la province des lignes directrices sur les retraits d'excédents. Le cabinet de la province étudie ces propositions et devrait sous peu communiquer sa décision. Selon la définition des lignes directrices, le terme

«équitable» exige qu'il y ait consentement et préavis, que le droit juridique de l'employeur à l'excédent soit exprimé dans les dispositions du régime et que celui-ci soit solvable en fonction des mêmes exigences qu'en Ontario. Jusque là, ces lignes directrices donnent au terme «équitable» la même signification que les dispositions du consensus, mais elles vont plus loin :

> Le retrait d'excédent ne sera jugé équitable que si les prestations capitalisées des participants au régime ont été majorées pour compenser l'effet de l'inflation antérieure. D'autres améliorations des prestations, d'un coût égal, seraient également acceptées.

Ainsi, au Manitoba, les excédents des régimes de retraite pourraient bientôt devoir servir à indexer ou à augmenter les prestations, avant qu'on puisse effectuer des retraits.

Au Québec, l'article 292 du projet de loi 58 aurait autorisé la rétrocession de l'excédent aux employeurs, en cas de liquidation totale, dans les régimes comportant une disposition en ce sens. En vertu de l'article 25, la révision des dispositions du régime pour autoriser la rétrocession de l'excédent ne serait entrée en vigueur que trois ans après la modification officielle du régime. Dans les régimes actuels, l'actif excédentaire n'aurait pu être retiré, mais pourrait uniquement servir à réduire les cotisations (article 151). Cependant, le projet de loi est mort au feuilleton, avant la dernière élection générale provinciale. En conséquence, en vertu de l'article 43 de la Loi sur les régimes supplémentaires de rentes, il n'y peut y avoir, au Québec, de rétrocession de l'excédent, sauf en cas de liquidation de régime et à la condition que toutes les prestations aient été payées.

En Saskatchewan, en vertu de l'article 79 du règlement afférent à la Pension Benefits Act, le retrait doit être préalablement autorisé par le surintendant des régimes de retraite. À Terre-Neuve, le paragraphe 2(13) du règlement afférent à la Pension Benefits Act stipule que tout excédent peut servir soit à réduire les paiements futurs du service courant ou encore, le solde de tout passif initial non capitalisé ou des écarts actuariels. Il est probable que ces provinces finiront par se conformer au consensus.

La Colombie-Britannique et l'Île-du-Prince-Édouard n'ont pas de loi s[illegible] les rentes de retraite et ne régissent donc pas les excédents des régimes.

V PROPRIÉTÉ *

Bien que les lignes directrices et critères relevés dans ces divers textes législatifs sur les régimes de retraite puissent servir de guide en matière de retraits futurs d'excédents, ces lois n'apportent apparemment pas de réponse à une question des plus controversée : qui est propriétaire des excédents actuels des régimes? Le P^r^ Donovan Waters rappelle que la LRRO ne précise pas si un régime de retraite est simplement une garantie contractuelle de rente fixe ou un instrument de fiducie où sont déposés les fonds de l'employé jusqu'à ce que les paiements lui soient versés. Il admet que la loi offre une solution type dans le cas des excédents constitués après le 31 décembre 1986, mais il constate qu'elle n'aborde pas directement la question de la propriété, de sorte qu'elle ne règle pas le problème controversé de l'accès à l'actif antérieur à 1986. Enfin, observe le P^r^ Waters, des inconséquences au niveau des définitions de la loi font que l'argument du régime fiduciaire est aussi valide que celui de la rente fixe. La controverse sur la propriété de l'excédent demeure entière.

Nous pouvons conclure des diverses opinions juridiques figurant au tome 2 qu'il n'y a pas de consensus sur la question de la propriété des excédents. Dans la jurisprudence, deux tendances opposées se dégagent. La première, à laquelle nous faisions allusion précédemment, tient les caisses de retraite pour des fonds en fiducie créés uniquement à la suite d'un contrat. Leur rôle est de garantir une rente définie, de sorte que tout excédent appartient au promoteur : les employés n'ont droit qu'à ce que leur accorde l'entente contractuelle négociée dans la convention collective (la prestation déterminée), à moins qu'une clause du régime ne leur en accorde expressément la propriété. Cette opinion est celle qui prédomine dans la jurisprudence anglaise et c'est sur elle que le tribunal a fondé sa décision dans l'affaire Gainers, en 1986.[8]

---

* *Nous puisons ici à cinq études de fond préparées pour le Groupe d'étude et figurant au tome 2 des Études de recherche : Bernard Adell, «Pension Plan Surpluses and the Law: Finding a Path for Reform»; Donald J.M. Brown, «Surplus Issues Pertaining to the New Pension Benefits Act, Section 80»; Raymond Koskie, «An Analysis of Ontario Law with Respect to Surplus in Pension Plans»; Ralph E. Scane, «Legal Position in Ontario on Withdrawals of Surpluses»; et Donovan Waters, «The Use of Surpluses in Pension Plans Operating in Ontario».*

C'est le point de vue qu'appuient les Professeurs Ralph Scane et Donovan Waters (voir tome 2).

Dans la deuxième tendance, on considère les caisses de retraite comme des caisses de fiducie créées à l'avantage des employés, de sorte que le promoteur ne peut prétendre être propriétaire de la caisse ou de quelque excédent généré par celle-ci. Pour étayer ce point de vue, on invoque parfois l'argument selon lequel les cotisations différées que verse l'employeur au régime sont en fait explicitement ou implicitement négociées comme partie de la rémunération dans le contrat de travail et, en conséquence, elles auraient été versées directement aux employés, si elles n'avaient pas été affectées à la caisse de retraite. Il s'ensuit que les fonds accumulés grâce à cette cotisation déterminée appartiennent aux employés car, à l'origine, c'est pour eux que ces sommes ont été réservées. C'est la démarche favorisée par le P[r] Bernard Adell et par Raymond Koskie.

Les tribunaux ontariens, après une étude attentive des documents des régimes, ont en règle générale favorisé l'opinion selon laquelle les caisses de retraite sont des régimes fiduciaires. En 1984, la Cour d'appel de l'Ontario, dans l'affaire Reevie (Reevie c. Montreal Trust Company, 1986)[9], a décidé que si les documents du régime stipulent que les cotisations sont «irrévocables», cela crée en fait une fiducie. Le Juge Zuber précisait ceci : «Au centre du litige se trouve le fait, simple, que les fonds en question sont des fonds en fiducie.» L'employeur ne peut, en vertu des principes de droit sur la fiducie, modifier unilatéralement les documents du régime sauf si les documents du régime accordent ce pouvoir au promoteur. Cette décision est devenue le précédent le plus important, en Ontario, en ce qui a trait aux questions d'excédents. Il faut pourtant préciser qu'à l'origine, les régimes de retraite qualifiaient d'«irrévocables» les cotisations de l'employeur pour respecter les exigences fédérales d'exemption fiscale. En conséquence, certains pourraient remettre en question l'argument selon lequel l'utilisation de ce terme montre l'intention de l'employeur de créer un régime fiduciaire. Si la Cour suprême du Canada devait se prononcer sur un cas du genre, il serait possible qu'elle rejette le principe de l'affaire Reevie. Les professeurs Scane et Waters, nous l'avons vu, estiment qu'il s'agit d'un contrat et le P[r] Scane est d'avis qu'un cas comme l'affaire Reevie prête à interprétation, en partant du principe que

les tribunaux continueront d'évaluer un document à l'encontre des intérêts de la personne qui l'a rédigé, c'est-à-dire l'entreprise.

Ces opinions juridiques illustrent les divergences considérables en matière de propriété des excédents. Dans les exposés présentés au Groupe d'étude et au cours des audiences publiques, aucune question n'a soulevé de discussions plus animées que celle-là.

VI SOLUTION LÉGISLATIVE

Nous venons de voir que toute la question de la propriété des excédents actuels demeure confuse. La Cour suprême du Canada n'a pas encore été saisie d'une affaire de ce genre (ce qui permettrait de clarifier la situation). Par le passé, la Cour suprême a refusé d'autoriser les appels, dans les affaires d'excédents, malgré des demandes pressantes d'aide afin de clarifier la loi. Il est possible que le tribunal ait pressenti qu'en intervenant, il ne parviendrait peut-être pas à vraiment orienter le débat. La loi varie de province en province et les résultats peuvent différer selon la langue particulière au régime, les représentations du promoteur et divers autres facteurs. Même si la Cour suprême s'attelait à cette tâche, il est peu probable qu'elle puisse vraiment clarifier la situation. Pour préciser les nombreux aspects de politique publique dans ce domaine difficile, le mécanisme judiciaire, dont l'optique est centrée sur une seule affaire à la fois, n'est peut-être pas la meilleure technique. La mesure législative pourrait s'avérer la meilleure solution.

La nouvelle loi ne règle pas la question des excédents antérieurs à 1987. Dans son étude, le r^c Waters pose la même question que nous : pourquoi la loi ne prévient-elle pas, par une position claire, des litiges employeurs-employés coûteux et regrettables? «À mon avis», écrit le P^r Waters, «nous avons grand besoin d'une nouvelle mesure législative sur les excédents et sur les utilisations qu'on doit en faire.» Le P^r Bernard Adell convient de la nécessité d'une mesure législative et disait, à propos des dispositions administratives actuelles :

> L'article 80 donne la liste des divers cas où la Commission des régimes de retraite de l'Ontario peut refuser d'autoriser un employeur à retirer un excédent, mais il est loin d'énoncer le

> moindre principe législatif sur la question de savoir qui doit en bénéficier. La Commission peut, en vertu du paragraphe 80(6), «assortir son consentement des conditions et réserves qu'elle considérera nécessaires dans les circonstances». On n'y trouve aucun principe précisant ce que la Commission devrait ou non considérer comme nécessaire et ce critère de «nécessité» donne à la Commission un mandat moins clair, en ce qui a trait à l'élaboration d'une ligne de conduite valable, que celui d'équité qu'utilise la loi manitobaine.
>
> La discrétion administrative sert une fin valable et socialement importante, lorsqu'on donne ainsi à un tribunal spécialisé la tâche d'appliquer des principes et lignes de conduite issus d'une loi à un éventail de problèmes et de litiges trop complexes et trop ramifiés pour être réglés efficacement et adéquatement par les tribunaux. Cette discrétion ne sert aucune fin valable, lorsqu'on l'utilise en lieu et place d'une détermination législative des lignes de conduite et principes fondamentaux qui doivent régir tel ou tel secteur difficile. Malheureusement, c'est ce qui s'est produit dans le cas de la réglementation des retraits d'excédents. Les gouvernements ont tout simplement manqué à leur devoir, qui est de faire face au problème et de trancher cette importante question de politique qui, dans notre système gouvernemental, ne peut être réglée adéquatement que par le législateur : la question de savoir qui doit bénéficier des fonds excédentaires des régimes de retraite.
>
> En Ontario, la Commission des régimes de retraite, outrée des critiques des tribunaux sur les décisions qu'elle devait prendre, a fait savoir qu'elle n'interviendrait plus et laisserait l'appareil judiciaire prendre les décisions difficiles en matière de droit aux excédents. Même dans les secteurs où l'orientation donnée par le législateur était beaucoup plus claire, on constate que, bien souvent, les tribunaux ne sont pas le meilleur endroit pour résoudre les litiges portant sur des intérêts sociaux fortement opposés.

Une solution législative possible serait d'autoriser le retrait si le promoteur a constitué une réserve adéquate de protection-inflation rétroactive des prestations des titulaires de rentes différées, des retraités et des travailleurs actifs. La loi pourrait, en pareil cas, stipuler que l'excédent retiré appartient au promoteur. Cette disposition est nécessaire car, en soi, le fait d'autoriser le retrait avec le consentement de la Commission des régimes de retraite ne règle pas la question de la propriété, même si cela donne évidemment au promoteur une présomption de propriété, psychologique ou juridique, en cas de contestation ultérieure. Nous avons vu précédemment dans ce chapitre qu'il existe un doute considérable sur la question de savoir si un

promoteur peut, unilatéralement, modifier les documents du régime pour se déclarer propriétaire de l'excédent. La solution décrite ici pourrait clarifier le problème et accorder au promoteur le droit légal de modification.

Qu'est-ce qui pourrait constituer une protection adéquate contre l'inflation, de sorte que la Commission des régimes de retraite puisse autoriser les retraits? Ce pourrait être la formule de protection prospective, adoptée par le législateur, ou un montant moins élevé. Ainsi, par exemple, si la formule prospective était de 60 % de l'IPC, la loi pourrait permettre le retrait si les employés, anciens et actuels, ont bénéficié d'une protection-inflation égale à 60 % ou, supposons, la moitié ou les deux-tiers de ce montant. Bien sûr, on pourrait choisir un pourcentage plus élevé que la formule prospective et, à titre d'exemple, interdire tout retrait à moins que les crédits antérieurs soient à l'avenir entièrement protégés de l'inflation. Peu importe la formule rétroactive, le provisionnement doit être adéquat, sans égard à la position adoptée pour autoriser, dans les autres cas, le financement de la protection-inflation par répartition.

Ce type de solution est, à certains égards, analogue au régime proposé au Manitoba, où le retrait ne peut se faire si cela n'est pas «équitable». En fait, dans le programme décrit ici, il appartiendrait à la loi de préciser ce qui est équitable. Ce programme pourrait être assorti d'une disposition autorisant une entreprise à emprunter sur l'excédent, à certaines conditions.

On pourrait même stipuler que le promoteur ne peut obtenir de congé de cotisation s'il n'a pas constitué une réserve pour protéger adéquatement de l'inflation les crédits antérieurs. Cette mesure va plus loin. Même si les congés de cotisation ressemblent beaucoup à des retraits d'excédents, il sont théoriquement très différents. Voici les réflexions du P[r] Adell : «les effets pratiques et symboliques d'un congé de cotisation peuvent être différents, de sorte qu'il empiétera peut-être un peu moins sur les intérêts légitimes des employés». Il fait remarquer que la principale différence entre les deux est la vitesse à laquelle l'excédent disparaît.

Nous reprendrons l'analyse de ces idées dans la conclusion.

NOTES

1. D.Don Ezra, The Struggle For Pension Fund Wealth (1983), Toronto: Pagurian Press Limited, p. 38.

2. Ibid., p. 38-39.

3. Voir l'étude de recherche de James E. Pesando intitulée «Assessment of Alternative Formulas for Delivering Inflation Protection», au tome 1 des Études de recherche.

4. Voir l'étude de Frank Livsey et David A. Short intitulée «The Development of Funding Surpluses in Canadian Pension Plans», au tome 1 des Études de recherche.

5. Voir l'étude de Keith P. Sharp intitulée «Pension Funding Assumptions and Pension Indexation», au tome 1 des Études de recherche.

6. Voir l'étude de Michael C. Wolfson intitulée «Pension Plans in Ontario: A Statistical Overview», tableau 3, au tome 1 des Études de recherche.

7. Re SFP et Hydro-Ontario (1987), 59 R.O. (2d) 31 (Cour divisionnaire).

8. United Food and Commercial Workers International Union Local 280-P v. Gainers Inc., non publié, 28 octobre 1986, (CRT Alberta).

9. Re Reevie et Montreal Trust Company (1986), 53 R.O. (2d) 595 (C.A.); requête d'appel à la Cour suprême du Canada rejetée, 56 R.O. (2d) 192.

CHAPITRE 14

Résumé et conclusions : Protection-inflation des régimes de retraite professionnels

Le Groupe d'étude a été créé en décembre 1986 et, pour reprendre les termes du décret, a reçu le mandat de «veiller à ce que l'orientation imprimée à la mise en application» de la protection contre l'inflation «soit réfléchie et efficace» et plus précisément de «préciser ce qui était le plus approprié comme formule et comme modalités d'introduction graduelle de la protection contre l'inflation».

En vertu de notre mandat, nous devions tenir compte «des besoins des employés de disposer d'un revenu de retraite à l'abri des effets de l'inflation». Le chapitre 1 illustre l'imprévisibilité du taux d'inflation au Canada depuis 50 ans. Par exemple, nous avons connu, dans les années 1970 et le début des années 1980, des taux d'inflation très élevés : les retraités non protégés ont vu la valeur de leurs pensions diminuer considérablement.

À titre d'exemple, une personne qui aurait pris sa retraite en 1965 avec une rente professionnelle de 100 $ par mois aurait vu la valeur de sa rente diminuer progressivement et atteindre, en 1985, 26 $ par mois par rapport à 1965. Même quelqu'un qui aurait pris sa retraite aussi récemment qu'en 1980 avec une prestation de 100 $ aurait vu la valeur réelle de sa rente tomber à 63 $ en 1985.

Nous n'avons évidemment aucun moyen de prévoir quel sera le taux d'inflation. La situation pourrait être moins difficile que dans les 20 dernières années, mais elle pourrait aussi être pire. À l'imprévisibilité du taux d'inflation s'ajoute le fait que les gens vivent plus longtemps, d'où une baisse encore plus grande du pouvoir d'achat.

Un des facteurs compensatoires est que les prestations du Programme de sécurité de la vieillesse et du Régime de pensions du Canada sont entièrement indexées à l'inflation. Ainsi, en supposant que le taux d'inflation se maintienne en moyenne à 5 % par an, la personne qui prend sa retraite avec la pension maximale autorisée par Revenu Canada au salaire moyen de l'industrie

conservera quand même environ les deux tiers de son pouvoir d'achat initial, après 20 ans. Et si le régime professionnel était moins généreux que le maximum autorisé et était établi sur des gains ultimes inférieurs au salaire moyen de l'industrie, le pouvoir d'achat résiduel après 20 ans serait encore plus élevé. Inversement, les mieux rémunérés subiraient une plus grande diminution de leur pouvoir d'achat.

Même s'il devient obligatoire d'indexer les régimes professionnels, cela n'aidera pas ceux qui ont le plus besoin d'aide, c'est-à-dire les personnes à faible revenu qui n'ont pas de régime de retraite professionnel. Nous avons vu au chapitre 2 qu'environ la moitié seulement des travailleurs rémunérés du Canada ont un régime professionnel et que, en tenant compte des chômeurs, moins de 40 % de la main-d'oeuvre a un régime de ce type. Ainsi, il ne faut pas oublier que, dans la mesure où nous imposons un fardeau financier aux promoteurs, nous ne l'imposons qu'aux entreprises qui ont déjà un régime de retraite. La loi n'oblige pas l'entreprise à créer ou à maintenir un régime.

Nous devions, par mandat, tenir compte du besoin de maintenir et d'élargir le système privé de retraite et notamment les régimes à prestations déterminées. Il est évidemment souhaitable de veiller au maintien et à l'expansion des régimes professionnels privés et nous ne voulons pas que nos recommandations nuisent à leur croissance.

Nous voulons aussi favoriser la croissance des régimes à prestations déterminées. À notre avis, le régime à prestations déterminées comporte, pour les employés, certains avantages considérables. Dans un régime à prestations déterminées, le risque d'un mauvais rendement de l'investissement est assumé par le promoteur et non, comme c'est le cas des régimes à cotisations déterminées, par l'employé, qui n'est habituellement pas dans une situation lui permettant de prendre ce risque. En outre, la rente à verser au départ à la retraite est fixe et connue et ne dépend pas du taux d'intérêt en vigueur au départ à la retraite, contrairement au régime à cotisations déterminées.

Le régime à prestations déterminées comporte pourtant un inconvénient majeur : sans une certaine forme d'indexation, il peut y avoir redistribution inéquitable des ressources au détriment des pensionnés et à l'avantage des promoteurs qui, bien souvent, utilisent ces fonds pour revaloriser les prestations des travailleurs actifs. Les pensionnés subissent des inconvénients parce

que leur pension n'augmente pas avec l'inflation; pourtant la caisse dont provient ces prestations continue à grossir, à une vitesse qui varie selon le taux d'inflation. Il est inacceptable que les pensionnés aient à assumer une part injuste du fardeau de l'inflation.

Au chapitre 3, nous nous sommes interrogés à savoir si les promoteurs de régimes avaient réglé cette iniquité potentielle en accordant des augmentations suivant d'assez près l'inflation. Dans les régimes privés, l'indexation automatique est assez rare : bien en deçà de 10 % des régimes. Dans le secteur public, elle est beaucoup plus répandue. Bien que nombre d'employeurs accordent des augmentations volontaires, encore appelées «spéciales», l'indexation est assez faible, comparativement au taux d'inflation. Une enquête d'envergure a permis de constater que les augmentations accordées depuis 10 ans par l'entreprise médiane étaient inférieures à 30 % du taux d'inflation. Il y a peu d'uniformité dans l'octroi des augmentations spéciales. Selon l'enquête, les grandes entreprises en ont accordé plus souvent que les petites compagnies, tandis que les sociétés canadiennes en consentaient plus souvent que les filiales canadiennes d'entreprises états-uniennes.

Il faut trouver une solution pour faire en sorte que, dorénavant, cette redistribution potentiellement injuste des ressources au détriment des pensionnés des régimes à prestations déterminées soit moins fréquente que par le passé. Nous traiterons plus loin de la rétroactivité. À ce stade, nous nous concentrerons sur l'indexation prospective, c'est-à-dire appliquée uniquement aux prestations à acquérir.

La législation relative à la protection contre l'inflation doit imposer une norme minimale. Nombre d'entreprises iront au-delà, tout comme la plupart des entreprises dépassent la loi du salaire minimum de la province. Le mécanisme de négociation collective offre de vastes possibilités dans ce domaine, nous l'avons vu récemment dans l'industrie de l'automobile.

En outre, au risque de nous répéter, nous voulons favoriser la croissance des régimes de retraite, surtout les régimes à prestations déterminées. Le coût et le fardeau administratif des réformes récentes des pensions, ajoutés au fait que les régimes à cotisations déterminées sont simples et intéressants (voir chapitres 7 et 12) signifient qu'on peut s'attendre que les nouveaux régimes, nombre de petits régimes en place et même certains régimes importants

éviteront les dispositions à prestations déterminées. Si nous choisissons une formule d'indexation trop onéreuse, cette tendance s'accélérera. Nous n'avons pas encore tout dit à propos de l'inconséquence qui existe entre la démarche libérale du gouvernement à l'égard des REER (très souples) et sa position stricte à l'endroit des régimes de retraite (étroitement contrôlés). Le reste du présent chapitre expose nos recommandations.

Formule liée à l'IPC

Ce que coûtera l'indexation au promoteur est bien sûr une question éminemment importante. Notre mandat nous demandait de tenir compte de la nécessité, pour les employeurs, que les coûts soient précis et non excessifs. Au chapitre 8, nous avons examiné les coûts du promoteur sous un certain nombre d'aspects : coûts à long terme, coûts à court terme en fonction de certains taux hypothétiques d'inflation et coûts éventuels, en cas de répétition des résultats de ces 20 dernières années. Nous avons également traité des coûts de radiation en comptabilité (chapitre 7), ainsi que des coûts de provisionnement de l'actuaire. L'analyse a porté sur une application tant prospective que rétroactive de l'indexation. Nous traiterons ultérieurement de la rétroactivité.

Plus la formule est élevée, plus grand sera le coût. Nous avons vu au chapitre 8 qu'une indexation complète sans plafonnement se traduirait par des coûts potentiels très élevés; dans nombre de cas, cela inciterait les promoteurs à abandonner leurs régimes ou à transmettre les coûts aux employés, par une baisse ultérieure des salaires ou des prestations. À notre avis, une formule moins coûteuse ne déboucherait pas nécessairement sur une baisse des prestations, mais serait probablement absorbée par l'entreprise, au moins à court terme. Nous avons vu au chapitre 7 qu'en raison des nouvelles règles comptables, les promoteurs utiliseront, aux fins de la passation en charges, une évaluation plus réaliste. Bien souvent, ce changement influera sur les coûts de capitalisation et réduira les coûts relatifs aux rentes en cours en en reportant les effets dans l'avenir. Ainsi, il semblerait que le moment se prête bien à l'introduction de la protection-inflation.

Chapitre 14: Résumé et conclusions

Quelle formule minimale le législateur devrait-il imposer? Elle devrait, nous l'avons vu aux chapitres 5 et 6, être liée à l'Indice des prix à la consommation. L'IPC est connu, compris par presque tous, toujours actuel et publié chaque mois. Nous avons montré au chapitre 6 qu'il n'est pas nécessaire de préparer un indice spécial pour les retraités, car l'IPC suit assez étroitement leurs habitudes de dépenser. Une formule indexée aux salaires aurait des avantages appréciables, si on choisissait l'indexation totale, mais c'est un perfectionnement inutile, dans une formule plus modeste.

Recommandation 1 :

> **Il faut choisir comme norme minimale de protection-inflation prévue par la loi une formule indexée à l'IPC.**

La formule des gains excédentaires ne suit pas fidèlement l'inflation et ne donne pas aux employés autant de certitude qu'une formule liée à l'IPC; voilà pourquoi nous ne la recommandons pas comme solution souhaitable. Cependant, nous nous attarderons plus loin à une méthode possible d'intérêt excédentaire.

Les formules liées à l'IPC peuvent découler de deux méthodes fondamentales, par exemple (100 % de l'IPC) -2,5 %, c'est-à-dire l'indexation complète avec franchise, ou encore un pourcentage de l'IPC, 60 % par exemple. Les deux formules sont équivalentes si l'inflation se situe aux environs de 6 %. La formule (100 % de l'IPC) -2,5 % protège les employés des catastrophes (hyper-inflation), mais elle n'offre pas de protection très efficace contre la lente détérioration de la valeur réelle des pensions, année après année, si l'inflation est relativement faible. La formule à 60 % est avantageuse pour les employés, si l'inflation est faible, mais ne les protège pas adéquatement si le taux d'inflation est élevé. Certains employés préféreraient la première formule, c'est-à-dire la sécurité en cas de catastrophe, tandis d'autres opteraient pour la seconde et seraient disposés à demander des prestations supplémentaires (SRG ou RRAG), si leur revenu s'avère inadéquat. Les deux positions sont compréhensibles et, dans une large mesure, dépendent de la situation financière de la personne et de son attitude à l'égard des risques.

Du point de vue de l'employeur, la formule (100 % de l'IPC) -2,5 % est moins coûteuse si le taux d'inflation est faible, mais pourrait entraîner des coûts très élevés, du moins à court terme, si l'inflation dépasse par exemple le cap des 10 % par année. L'indexation à 60 % coûterait plus cher à l'employeur, si le taux d'inflation est bas, mais serait moins coûteuse, dans un contexte fortement inflationniste, que la formule (100 % de l'IPC) -2,5 %.

Nous pensons que ces deux optiques sont en grande partie conciliables par une formule comparable, c'est-à-dire (75 % de l'IPC) -1 %. Elle est à peu près équivalente à (100 % de l'IPC) -2,5 % et à 60 % de l'IPC, si l'inflation est de 6 %. Elle protège davantage les employés de la catastrophe (hyperinflation) mais, au fil des ans, mine moins le revenu, si l'inflation est relativement faible, qu'une franchise de 2,5 %.

Un des avantages de cette formule est que le fédéral applique la même, sur une base facultative, aux rentes différées. Plus il y aura d'uniformité dans le système canadien de pensions de retraite, mieux cela vaudra.

Recommandation 2 :

> **La norme minimale prescrite par la loi devrait être la formule (75 % de l'IPC) -1 %.**

Aplanissement des difficultés et calendrier des ajustements

Il est souhaitable de plafonner l'augmentation totale afin de protéger l'employeur d'une brusque augmentation des coûts provoquée par une hausse imprévue du taux annuel d'inflation. À long terme, une augmentation subite des coûts ne pose pas de problème, car le rendement de l'investissement tendra à suivre l'inflation et les formules que nous recommandons sont suffisamment en deçà du taux d'inflation. Cela ne devient un problème qu'à brève échéance. En fait, sur une longue période, le promoteur tirera davantage de taux d'inflation plus élevés, sans égard à la formule adoptée. Donc, quel que soit le plafond choisi, il ne doit viser qu'à empêcher que les coûts soient trop élevés dans une année donnée. Ce qui dépasse le plafond doit être «mis en banque»

et remboursé dans les années où les augmentations sont inférieures au plafonnement. Ce mécanisme s'appelle plafonnement avec report.

Nous opterions pour un plafonnement de toute indexation annuelle à 10 % de l'IPC, ce qui signifie que, dans une formule à (75 % de l'IPC) -1 %, le plafond n'entrerait en vigueur que si l'inflation dépassait 10 % au cours d'une année. Cela ne s'est produit que sept fois depuis 50 ans. (Voir figure 1.1 du présent rapport.) En conséquence, dans une formule à (75 % de l'IPC) -1 %, le plafond annuel serait de 6,5 %. En raison du report, l'effet de ce plafonnement sur les prestations des retraités est faible. En fait, toute insuffisance d'indexation due au plafond de 10 % aurait, au cours des 50 dernières années, été compensée dans la toute première année où l'IPC est revenu en deçà de 10 %. Cependant, le plafonnement avec report réduit la variabilité des coûts de l'employeur : nous en avons parlé au chapitre 8, dans la description de l'étude de l'étape III.

Recommandation 3 :

> **L'augmentation maximale annuelle de l'IPC dont il faut tenir compte dans le redressement des pensions devrait être de 10 % et l'ajustement excédentaire, dans les années où l'augmentation de l'IPC est supérieure à 10 %, doit être reporté aux années où la hausse de l'IPC est inférieure à 10 %.**

Nous devons ici soulevé une éventualité qui s'est produite deux fois depuis 50 ans : faut-il diminuer la pension, si le taux d'inflation est négatif. Nous croyons que non, mais il faudrait que les augmentations futures soient réduites en conséquence, si cette éventualité survient.

Recommandation 4 :

> **Il faut tenir compte de la désinflation pour réduire les ajustements subséquents.**

Une autre question à soulever est celle du calendrier d'ajustement. Nous croyons que le promoteur devrait accorder l'indexation au moins une fois l'an. Évidemment, certains indexeront les pensions à intervalles plus rapprochés.

Recommandation 5 :

L'ajustement doit avoir lieu au moins une fois l'an.

Autres formules acceptables

Le législateur devrait-il autoriser d'autres formules? Nous pensons qu'il le devrait. Si le promoteur souhaite adopter un programme de protection-inflation qui, dans l'ensemble, est meilleur que l'équivalent actuariel de (75 % de l'IPC) -1 %, nous ne voyons aucune objection à ce qu'il le fasse. Il est souhaitable de faire preuve de souplesse, surtout dans le cas d'un programme volontaire. Pourquoi imposer une seule solution, si les participants peuvent faire quelque chose d'autre? Nous laisserions à la Commission des régimes de retraite de l'Ontario le soin de préparer un règlement et des lignes directrices sur ce qui serait acceptable. Il est certain que l'Institut canadien des actuaires préparera également des normes à cet égard. Voici la façon dont nous voyons les choses : le règlement exigerait qu'un actuaire atteste que la protection-inflation est actuariellement supérieure à la norme des (75 % de l'IPC) -1%. Cette attestation serait bien sûr vérifiée par la Commission.

Nous avons vu que la formule à 60 % de l'IPC et celle de (100 % de l'IPC) -2,5 % sont à peu près analogues à la norme de (75 % de l'IPC) -1 %, si l'inflation se situe à 6 %. Il est certain qu'une formule équivalente sera adoptée comme solution de rechange, si l'actuaire prévoit que l'inflation se situera, à long terme, à 6 %. Une formule comme celle d'une des grandes universités canadiennes, à savoir 60 % de l'IPC ou (100 % de l'IPC) - 4 %, à l'éventualité la plus favorable, serait certainement perçue comme offrant, du point de vue actuariel, une meilleure protection-inflation que celle de (75 % de l'IPC) -1 %. Certains promoteurs peuvent souhaiter offrir aux retraités plus de protection dans les années ultérieures. En outre, les plafonds ou

augmentations peuvent être différents de ceux susmentionnés. Le règlement devrait permettre ce genre de souplesse, pourvu que chaque participant ait une protection à long terme actuariellement meilleure que la norme de (75 % de l'IPC) -1 %.

En outre, le promoteur et les participants pourraient préférer une formule de gains excédentaires où le guide serait le rendement réel de la caisse ou d'un portefeuille extérieur. Encore là, cette façon de faire devrait être autorisée, s'il est évident qu'elle offre une meilleure protection-inflation que la formule (75 % de l'IPC) -1 %, afin de compenser le peu de prévisibilité de la méthode. La Commission des régimes de retraite pourrait préparer des lignes directrices sur le taux de base approprié.

Recommandation 6 :

> **La loi devrait autoriser d'autres méthodes offrant une protection-inflation actuariellement meilleure que la norme (75 % de l'IPC) -1 % recommandée.**

Recommandation 7 :

> **La Commission des régimes de retraite de l'Ontario doit préparer un règlement et des lignes directrices afin d'aider les promoteurs et les actuaires à préciser les modalités qui pourraient être considérées comme offrant une protection-inflation actuariellement meilleure que la norme de (75 % de l'IPC) -1 %.**

<u>Indexer à partir de quel âge?</u>

Une question particulièrement difficile est celle de déterminer l'âge où l'indexation doit commencer. Devrait-ce être à 65 ans ou plus tard, ou à l'âge normal de la retraite, ou encore au départ à la retraite? Nous croyons que l'indexation devrait commencer au départ à la retraite ou à 55 ans, à l'éventualité la plus tardive.

Recommandation 8 :

> **La loi doit stipuler que l'indexation commence à l'âge de la retraite ou à 55 ans, à l'éventualité la plus tardive.**

Titulaires de rentes différées

Au chapitre 10, nous avons traité du sort des titulaires de rentes différées. Puisque ces personnes ont désormais le droit, en vertu de la Loi sur les régimes de retraite de l'Ontario, de retirer leurs droits dévolus et de les déposer dans un REER immobilisé autogéré, elles sont beaucoup moins durement touchées qu'auparavant. Pourtant, nous sommes d'avis qu'un employé qui a beaucoup consacré à une entreprise pendant nombre d'années de travail devrait avoir le droit d'y laisser son fonds de retraite et bénéficier d'une protection contre l'inflation. Nous adopterions la formule (75 % de l'IPC) -1 % pour la période antérieure à la retraite. C'est la même que la formule facultative du gouvernement fédéral à l'endroit des titulaires des rentes différées. Comme dans le cas des pensions après la retraite, nous autoriserions d'autres formules offrant une protection-inflation actuariellement meilleure que la norme de (75 % de l'IPC) -1 %.

Recommandation 9 :

> **La formule (75 % de l'IPC) -1 % devrait être la norme minimale prévue par la loi à l'endroit des titulaires de rentes différées.**

Recommandation 10 :

> **Le loi doit autoriser, à l'endroit des titulaires de rentes différées, d'autres modalités offrant une protection-inflation actuariellement meilleure que la norme de (75 % de l'IPC) -1 % recommandée.**

Chapitre 14: Résumé et conclusions

En vertu de la loi fédérale, un promoteur qui choisit la formule (75 % de l'IPC) -1 % est relevé de l'obligation de respecter la règle de la quote-part de l'employeur. La question de savoir si cette règle s'applique à tel ou tel cas est relativement coûteuse pour les promoteurs et difficile à administrer. Néanmoins, cette règle est favorable à l'employé qui part, car en règle générale, ce ne sera pas simplement ses fonds argent qui seront transférés dans un REER immobilisé. Si l'employeur accorde à cet employé une indexation rétroactive, cela compenserait et davantage la perte de la règle de la quote-part. En conséquence, nous recommandons le maintien de la règle de la quote-part de l'employeur, à moins que le promoteur n'indexe rétroactivement les rentes différées jusqu'à la retraite des titulaires.

Recommandation 11 :

> **La règle de la quote-part de l'employeur doit être maintenue dans la période du différé, sauf si le promoteur applique rétroactivement l'indexation aux titulaires de rentes différées.**

Les entreprises doivent-elles garder dans leurs régimes tous les titulaires de rentes différées? Cela leur imposerait des frais administratifs non négligeables; il serait donc souhaitable d'établir un point de rupture. À notre avis, les rentes modestes, où la pension est inférieure à environ 10 % du salaire moyen de l'industrie devraient pouvoir demeurer dans le régime, uniquement avec le consentement du promoteur. Le promoteur aurait le droit d'insister pour que les autres titulaires de rentes différées transfèrent leurs fonds dans un REER immobilisé. Nous recommandons que le point de rupture soit le dixième du salaire moyen de l'industrie, à la cessation d'emploi.

Recommandation 12 :

> **Les rentes différées dont la valeur est inférieure au dixième du salaire moyen de l'industrie à la cessation d'emploi devraient pouvoir demeurer dans le régime si le promoteur y consent.**

Chapitre 14: Résumé et conclusions

Régimes à cotisations déterminées

Nous ne recommandons pas l'indexation obligatoire des régimes à cotisations déterminées. Dans ces régimes, le promoteur et les employés actifs ne tirent pas de bénéfices aux dépens des retraités. Quels que soient les fonds d'un employé dans le régime, au moment où cette personne prend sa retraite, le montant est affecté à l'acquisition d'une rente pour le retraité. Cependant, nous recommandons que les employeurs soient tenus d'offrir aux employés qui prennent leur retraite la possibilité d'acquérir une rente indexée conformément aux formules recommandées pour les régimes à prestations déterminées.

Recommandation 13 :

> **Les promoteurs des régimes à cotisations déterminées devraient être tenus d'offrir aux employés qui prennent leur retraite la possibilité d'acquérir une rente indexée.**

Obligations indexées

Les rentes indexées seraient plus répandues et moins coûteuses qu'actuellement si ceux qui les offrent pouvaient se procurer des obligations indexées. À titre d'exemple, ces obligations permettraient aux promoteurs des régimes modestes, soit directement, soit par l'intermédiaire d'institutions financières, de faire face plus facilement à l'indexation obligatoire. En outre, s'il y a abandon généralisé des régimes à prestations déterminées au profit des dispositions à cotisations déterminées et des REER, cela pourrait perturber le marché des capitaux, car dans les régimes à prestations déterminées, les investissements se concentrent habituellement d'avantage dans les actions, contrairement aux régimes contrôlés individuellement. Nous avons traité de ces questions au chapitre 9, ainsi que de la recommandation voulant que le gouvernement de l'Ontario envisage l'introduction d'obligations indexées.

Chapitre 14: Résumé et conclusions

Recommandation 14 :

> **Le gouvernement de l'Ontario doit introduire sur le marché des obligations indexées.**

REER collectifs

Les employeurs peuvent actuellement contourner la Loi sur les régimes de retraite en créant des REER collectifs. Pourtant, le REER collectif professionnel a des objectifs analogues à ceux d'un régime de retraite à cotisations déterminées. Il nous semble illogique que le gouvernement fédéral et celui de la province aient établi des règles aussi complexes à l'endroit des régimes de retraite, tandis qu'ils n'imposent virtuellement aucune exigence comparable aux REER, collectifs ou autres. Aucune mesure législative n'interdit à un participant à un REER collectif de retirer son argent d'un régime à n'importe quel moment (pourvu, bien sûr, qu'il paye les impôts). Dans le cas d'un régime de retraite, ce montant est immobilisé et ne peut servir qu'à acquérir une rente, au départ à la retraite. Ainsi, l'obligation, dans un régime de pension, d'épargner en prévision de la retraite n'existe plus dans un REER collectif. De même, la disposition de protection du conjoint, récemment introduite dans la législation sur les pensions, est absente des modalités des REER collectifs. Il est évident que si, dans les régimes de retraite, le conjoint doit être protégé, il ne saurait en être autrement dans un REER collectif. Cela est également vrai des travailleurs à temps partiel, actuellement protégés par le législation sur les régimes de retraite, mais non par les REER collectifs.

Nous recommandons que les REER collectifs professionnels qui ne constituent pas un supplément à un régime de retraite important soit régis par la législation provinciale sur les pensions. Il semble évident que l'Ontario a compétence législative pour réglementer les REER de cette façon. Nous avons vu au chapitre 12 que laisser les REER collectifs non réglementés équivaut à inviter les promoteurs actuels à transformer les régimes à cotisations déterminées et à prestations déterminées (fortement réglementés) en REER collectifs et à inciter les promoteurs de nouveaux régimes à créer des REER collectifs,

au lieu des régimes à prestations ou à cotisations déterminées. Dans la rédaction du texte législatif, il faudra formuler soigneusement la définition de ce qui sera considéré comme un REER collectif professionnel.

Recommandation 15 :

> **Les REER collectifs professionnels doivent être régis par la Loi sur les régimes de retraite de l'Ontario (et être tenus d'offrir en option l'acquisition d'une rente indexée).**

Cependant, les REER collectifs parrainés par les petits employeurs devraient être exemptés de tout élargissement de la Loi sur les régimes de retraite de l'Ontario car, en raison des coûts inhérents à l'administration des régimes de pension, il est peu probable que ces petites entreprises choisissent de créer un régime de retraite. En conséquence, un REER collectif non réglementé vaut mieux que pas de régime du tout. À notre avis, les petits régimes, qui ont, par exemple, moins de 15 participants, devraient être traités comme des REER personnels et ne pas être régis par la loi. C'est actuellement le point limite de protection collective de l'OHIP et c'était le nombre utilisé dans la législation initiale de l'Ontario sur les régimes de retraite, dans les années 1960, à l'époque où on envisageait de rendre les régimes obligatoires. Nous laissons aux rédacteurs de la loi le soin de prévoir les dispositions nécessaires afin d'éviter la subdivision et le morcellement des régimes pour contourner la législation.

Recommandation 16 :

> **Les REER collectifs professionnels de moins de 15 membres doivent être exemptés de la Loi sur les régimes de retraite.**

Les REER personnels ne posent pas vraiment le même problème que les REER collectifs professionnels. Souvent, ils viennent compléter ou remplacer un régime de retraite ou servent de fonds de pension aux travailleurs indépendants qui n'ont pas la possibilité d'adhérer à un régime de retraite. Ils ne

ressemblent pas suffisamment aux régimes de retraite pour être régis par la loi provinciale sur les régimes de retraite. Cependant, il serait bon que le gouvernement fédéral, en collaboration avec les provinces, réévalue les règles actuelles qui touchent les REER afin de veiller à ce qu'une partie du fonds, peut-être la moitié ou les trois quarts, soit immobilisée, tant avant qu'après la retraite.

Recommandation 17 :

> **Le fédéral et la province doivent sérieusement envisager d'immobiliser, avant et après la retraite, au moins une partie des fonds accumulés dans les REER personnels.**

<u>Calendrier applicable aux conventions collectives</u>

Les régimes où un syndicat est partie doivent-ils être régis par la législation sur la protection-inflation? Nous ne voyons aucune raison qu'ils ne le soient pas. Les syndicats n'ont pas tous la capacité de négocier des modifications aux prestations de retraite. En outre, les formules d'indexation que nous avons recommandées sont des exigences minimales. Dans nombre de cas, les syndicats essaieront d'améliorer la formule. Cependant, à notre avis, il ne serait pas juste que la loi entre en vigueur pendant la durée d'une convention collective, car cela imposerait à l'employeur des coûts supplémentaires sans qu'il ait la possibilité d'obtenir compensation dans d'autres domaines. (Il est certain que nombre d'entreprises choisiraient volontairement de traiter les syndiqués et les non-syndiqués sur le même pied et appliqueraient l'indexation en même temps aux uns et aux autres.) Cependant, lorsque la convention collective actuelle sera échue, l'indexation devra devenir rétroactive à la date d'entrée en vigueur de la législation. Dans les négociations de la nouvelle convention, les deux parties pourront tenir compte de ces coûts.

Recommandation 18 :

> **La législation de protection contre l'inflation doit s'appliquer à l'échéance de toute convention collective en vigueur, dans le cas des employés touchés, après quoi elle devra devenir rétroactive à la date de mise en application de la législation susdite.**

Régimes de retraite multi-employeurs

Une autre question difficile est celle de savoir si les régimes privés multi-employeurs (RRME) doivent être exemptés de la législation de protection contre l'inflation. Ils possèdent nombre des caractéristiques des régimes à cotisations déterminées qui, nous l'avons mentionné, devraient simplement offrir une indexation facultative. Par contre, ils possèdent aussi certaines caractéristiques des régimes à prestations déterminées. Les pensionnés et les titulaires de rentes différées n'obtiennent pas automatiquement de bénéfices des gains dus aux bons investissements. En fait, c'est plutôt rare, dans le cas des titulaires de rentes différées. Nous sommes d'avis que la protection-inflation minimale que nous avons recommandée précédemment devrait s'appliquer aux RRME. Nous savons que, dans certains cas, il est possible qu'ils doivent réduire les prestations promises afin d'assumer le coût de l'indexation.

Recommandation 19 :

> **La protection obligatoire contre l'inflation devrait s'appliquer aux régimes de retraite multi-employeurs.**

Par contre, il est possible que certains RRME privés aient besoin d'une période d'ajustement. Dans ces régimes, on ne peut, légalement, renégocier les cotisations des employeurs pendant la durée des conventions collectives (qui arrivent à échéance à des moments différents). En conséquence, nous recommandons que la législation ne leur soit pas appliquée avant un certain temps d'ajustement, deux ans à notre avis.

Recommandation 20 :

> **Pour les régimes multi-employeurs, la législation de protection contre l'inflation s'appliquera deux ans après son entrée en vigueur.**

Rétroactivité

La question la plus difficile que nous ayons eu à traiter est celle de savoir si la législation doit être uniquement prospective, c'est-à-dire si elle ne doit être appliquée qu'aux crédits de rentes qui seront acquis. Si la protection contre l'inflation était rétroactive, ou rétrospective, cela imposerait un fardeau supplémentaire aux employeurs qui ont des régimes de retraite, fardeau que n'auraient pas à subir ceux qui n'ont pas établi de régime. Il n'est pas facile de tenir compte de ce fardeau dans les futures négociations salariales. En outre, les entreprises dont l'effectif est plus âgé et qui ont le plus grand nombre de retraités doivent porter un fardeau plus lourd que les employeurs dont la main-d'oeuvre est encore jeune. Du point de vue de la concurrence, ces facteurs avantagent nettement les employeurs qui implantent de nouvelles usines, ainsi que les concurrents étrangers. En outre, cela donne un avantage injuste aux employeurs qui n'ont pas de régime de retraite et défavorise ceux qui ont déjà utilisé leurs gains excédentaires pour améliorer leurs régimes, par exemple en revalorisant les prestations ou en introduisant la retraite anticipée. De plus, la rétroactivité n'est d'aucune aide aux retraités pour lesquels l'employeur a acheté des rentes et n'est évidemment pas utile à ceux qui n'ont pas de régime de retraite. Le livre blanc publié en 1984 par l'Ontario recommandait que l'indexation ne soit que prospective. À notre connaissance, aucun palier de compétence en Amérique de Nord n'a l'indexation prospective obligatoire globale, et encore moins l'indexation rétroactive.

Néanmoins, il est important de ne pas oublier les retraités. Bien souvent, ils n'ont pas obtenu de hausse des prestations pendant qu'ils faisaient partie de la main-d'oeuvre active et nombre d'entre eux ne reçoivent maintenant aucune augmentation volontaire. Ce qui nous inquiète, en outre, c'est

que la protection-inflation prospective obligatoire pourrait avoir un effet dissuasif sur les promoteurs qui accordent actuellement des augmentations volontaires aux retraités.

Nous avons analysé au chapitre 11 deux solutions possibles. La première favorise la rétroactivité en offrant aux promoteurs certains encouragements à indexer les prestations constituées. La seconde exige un dosage de la rétroactivité.

Il existe un certain nombre de mesures susceptibles d'inciter les promoteurs à accorder la rétroactivité. Nous en proposons six. Une des mesures importantes serait d'introduire progressivement la formule souhaitée sur un certain nombre d'années, si le promoteur accorde des augmentations rétroactives. Une deuxième façon est d'empêcher le retrait des fonds excédentaires à moins que l'indexation rétroactive ait été accordée. En troisième lieu, nous avons vu à la recommandation 11 que la règle de la quote-part de l'employeur s'appliquera aux titulaires de rentes différées, à moins que le promoteur n'accorde des augmentations rétroactives préretraite. En quatrième lieu, nous recommandons plus loin une période d'amortissement de 25 ans afin de faciliter le financement de la rétroactivité. En outre, selon la recommandation 8, la protection-inflation devrait commencer au départ à la retraite, si la personne a plus de 55 ans. Comme cinquième mesure incitative, nous recommandons que, si l'on opte pour la rétroactivité, l'indexation ne devienne obligatoire qu'à 65 ans. Enfin, comme sixième mesure, nous abaisserions le plafond de 10 % à 8 % de l'IPC. La plupart de ces modalités seraient progressivement retirées sur une période de transition de 15 ans.

À notre avis, de nombreux promoteurs déciderait d'accorder volontairement des augmentations aux travailleurs retraités, si on les autorisait à retenir une formule initiale prospective et rétroactive moins lourde; cette formule pourrait augmenter graduellement sur un certain nombre d'années pour atteindre le niveau recommandé d'indexation prospective à (75 % de l'IPC)-1 %, mais demeurerait à (75 % de l'IPC)- 2 % pour l'élément rétroactif. Sur 15 ans de transition, par exemple, le mécanisme se présenterait comme suit :

(75 % de l'IPC) -2,5 %, les cinq premières années;

(75 % de l'IPC) -2 %, les cinq années suivantes, à l'égard des prestations futures et en permanence pour l'élément rétroactif;

(75 % de l'IPC) -1,5 %, les cinq années suivantes, à l'égard des prestations futures;

(75 % de l'IPC) -1 % par la suite, à l'égard des prestations futures.

Le tableau 14.1 illustre les effets de ces formules selon les taux d'inflation.

Recommandation 21 :

La protection-inflation ne doit être obligatoire qu'à l'égard des prestations qui seront acquises, mais il faudrait inciter les promoteurs à accorder des augmentations aux retraités. En conséquence, le promoteur devrait être autorisé à choisir, à l'égard des retraités (titulaires de rentes différées compris) et des crédits antérieurs des travailleurs actifs, la période d'introduction suivante :

(75 % de l'IPC) -2,5 %, les cinq premières années;

(75 % de l'IPC) -2 %, les cinq années suivantes, à l'égard des prestations futures et en permanence pour l'élément rétroactif;

(75 % de l'IPC) -1,5 %, les cinq années suivantes, à l'égard des prestations futures;

(75 % de l'IPC) -1 % par la suite, à l'égard des prestations futures.

Recommandation 22 :

Les promoteurs qui décident d'accorder des prestations rétroactives devraient être autorisés à indexer à 65 ans et pourraient avoir recours à un plafond avec report, si l'augmentation de l'IPC dépasse 8 % (plutôt que 10 %).

Période de provisionnement

Une autre mesure pour inciter les promoteurs à revaloriser les prestations antérieures acquises est, nous l'avons vu, d'assouplir à leur intention les règles de provisionnement. Nous recommandons que les promoteurs qui accordent des augmentations rétroactives puissent, au lieu de la période initiale d'amortissement de 15 ans, provisionner sur 25 ans les éléments d'indexation du régime. À l'introduction de la Loi sur les régimes de retraite de l'Ontario, en 1965, l'amortissement sur 25 ans était permis, mais cette période a été réduite avec les années. Nous favoriserions également un tableau d'amortissement autorisant un pourcentage plus faible de la masse salariale, les premières années, afin que le provisionnement impose moins de contraintes au promoteur.

Recommandation 23 :

> **Qu'on autorise les promoteurs qui accordent des augmentations rétroactives à recourir à une période initiale plus souple d'amortissement sur 25 ans.**

Par contre, certains promoteurs ne choisiront pas de plein gré la rétroactivité. Nous avons étudié la possibilité d'établir un programme obligatoire, sur le modèle du programme volontaire décrit à la recommandation précédente, et analysé un autre concept dont il a été question au chapitre 11, à savoir reporter les indexations d'un certain nombre d'années. Ces techniques permettraient d'absorber une partie des coûts supplémentaires liés à la rétroactivité, mais ces derniers peuvent varier d'une entreprise à l'autre, selon l'âge des travailleurs et le nombre de retraités. Pour les raisons susmentionnées, une majorité du Groupe d'étude croit que la meilleure solution est de favoriser la rétroactivité sur une base volontaire. M. Pilkey souhaiterait qu'elle soit obligatoire en vertu de la loi. Il exprime son opinion dans la déclaration jointe en fin de chapitre.

Chapitre 14: Résumé et conclusions

Excédents

Il reste un problème difficile qui appelle une solution législative : que faire des excédents? C'est l'objet de notre analyse, au chapitre 13. Nous sommes certains qu'il est difficile de préciser la taille de l'excédent, si même il existe. Ce qui peut sembler un excédent considérable à un certain moment peut disparaître, si on modifie les hypothèses actuarielles ou si les résultats sont moins favorables que les hypothèses. En outre, si la limite actuelle de 60 000 $ des pensions de retraite est relevée, la taille des fonds excédentaires pourrait considérablement diminuer dans nombre de régimes. Plutôt que d'essayer de définir ce qui, dans un régime, constitue l'excédent, il serait à notre avis préférable d'empêcher le promoteur de le retirer tant qu'il n'a pas indexé adéquatement les crédits antérieurs des travailleurs actifs, des retraités et des titulaires de rentes différées. Cela s'appliquerait aux régimes tant en vigueur que liquidés. (Bien sûr, le promoteur devrait également respecter les règles normales de solvabilité de la Commission des régimes de retraite.) Si une provision adéquate de protection-inflation existe et que les documents du régime n'interdisent pas au promoteur les retraits de fonds, on considérera que ce dernier est, de plein droit, propriétaire des fonds retirés. Nous avons vu au chapitre 13 que, bien souvent, la question de la propriété de l'excédent est difficile à trancher.

Recommandation 24 :

> **Le promoteur qui constitue une provision d'indexation adéquate des crédits constitués des travailleurs actifs, des retraités et des titulaires de rentes différées peut retirer et conserver les fonds excédentaires, sauf si les documents du régime interdisent les retraits. Cette recommandation doit s'appliquer aux excédents tant actuels que futurs.**

Jusqu'à quel point faut-il provisionner la protection-inflation avant d'autoriser le promoteur à retirer les fonds? Il existe plusieurs possibilités. On pourrait, par exemple, utiliser la même formule que pour l'indexation pros-

pective, c'est-à-dire (75 % de l'IPC) -1 %. Autre solution : l'une des formules de transition figurant à la recommandation 21, si le promoteur accepte la rétroactivité, soit la formule (75 % de l'IPC) -1,5 % ou -2 %. Une troisième solution serait que la formule corresponde à environ la moitié de la formule d'indexation prospective, c'est-à-dire (75 % de l'IPC) -2,5 %. Après avoir évalué toutes ces solutions, la partie majoritaire du Groupe d'étude recommande l'application de la norme proposée antérieurement à l'égard de la protection-inflation rétroactive, soit (75 % de l'IPC) -2 %. Le promoteur aurait le droit, comme dans les recommandations précédentes, de recourir à une autre formule offrant une protection actuariellement meilleure. La position de M. Pilkey sur la question des retraits de fonds figure dans sa déclaration, en fin de chapitre.

Recommandation 25 :

> **Avant qu'un excédent puisse être retiré conformément à la recommandation 24, il doit y avoir eu indexation rétroactive provisionnée selon la formule de (75 % de l'IPC) -2 %.**

Cette solution n'empêcherait pas l'employeur d'ajuster annuellement le niveau des cotisations. La partie majoritaire du Groupe d'étude recommande que la loi ou le règlement conservent au promoteur du régime la tâche de prendre les décisions de financement à court terme, sous réserve, évidemment, des règles de provisionnement prévues à la Loi sur les régimes de retraite de l'Ontario. M. Pilkey s'est prononcé contre les «congés de cotisation», ainsi qu'il le précise dans sa déclaration.

Recommandation 26 :

> **Que l'on conserve au promoteur du régime le droit de prendre les décisions sur le financement à court terme (par opposition aux retraits de fonds) sous réserve évidemment de respecter les règles de financement de la Loi sur les régimes de retraite de l'Ontario.**

Si le gouvernement accepte la recommandation précédente sur les retraits d'excédents, il pourrait y avoir une vague de liquidation des régimes surprovisionnés, avant l'entrée en vigueur de la loi. Pour empêcher cela, nous recommandons que la date d'entrée en vigueur de la loi coïncide avec celle de la publication du présent rapport ou la précède un peu.

Recommandation 27 :

> **Les régimes qui ont cessé d'exister après le 1er décembre 1987 ne devraient pas avoir le droit de retirer des fonds excédentaires, à moins qu'une indexation adéquate ait été accordée conformément à la recommandation 25.**

Nous avons, au chapitre 3, décrit le programme fédéral de Supplément de revenu garanti (SRG) et le Régime de revenu annuel garanti (RRAG) de l'Ontario. Ces deux programmes viennent cumulativement compléter le PSV et le RPC. On retranche à chaque prestation 1 $ par 2 $ de revenu supplémentaire. Le résultat de cette double récupération fiscale est que, pour chaque gain de 2 $, le versement SRG-RRAG est réduit de 2 $. En conséquence, bien souvent, les pensionnés à faible revenu qui reçoivent ces prestations ne seraient pas plus avancés, même si leurs pensions étaient indexées. La solution serait d'exclure les versements d'indexation de l'aspect récupération fiscale du RRAG.

Recommandation 28 :

> **Les versements du programme RRAG ne devraient pas être réduits par l'élément protection-l'inflation des régimes professionnels.**

Nous considérons que les recommandations qui précèdent constituent une solution raisonnable et responsable aux difficiles problèmes de la protection contre l'inflation. Ainsi que nous l'avons mentionné, M. Pilkey irait, dans trois secteurs, plus loin que la partie majoritaire du Groupe d'étude, comme il le mentionne dans sa déclaration jointe au présent rapport.

Chapitre 14: Résumé et conclusions

Nous n'avons pas essayé de préciser davantage nombre de détails du programme proposé. Nous laissons cela aux rédacteurs de la législation et à ceux qui se concerteront avec les personnes et les groupes compétents qui s'intéressent à cette question. Il faudrait qu'il y ait également consultation entre l'Ontario et le gouvernement fédéral et les autres provinces afin d'atteindre, dans l'ensemble du Canada, la plus grande uniformité possible dans la législation sur les régimes de retraite.

Nous présentons un nombre minimal de normes législatives et, tout comme la loi sur le salaire minimum, nous espérons qu'un nombre appréciable de promoteurs de régimes les dépasseront, que ce soit par le mécanisme de la négociation collective ou autrement.

Le Groupe d'étude estime que cet ensemble de recommandations améliorera grandement la protection fondamentale des employés couverts par la Loi sur les régimes de retraite de l'Ontario, sans imposer aux employeurs un fardeau trop lourd.

TABLEAU 14 . 1

PROTECTION OFFERTE PAR DIFFÉRENTES FORMULES

Pourcentage d'ajustement des pensions et protection-inflation équivalente

IPC	(75 % - 1.0)		(75 % - 1.5)		(75 % - 2.0)		(75 % - 2.5)	
%	%	%	%	%	%	%	%	%
1	0,00	(0)	0,00	(0)	0,00	(0)	0,00	(0)
2	0,50	(25)	0,00	(0)	0,00	(0)	0,00	(0)
3	1,25	(42)	0,75	(25)	0,25	(8)	0,00	(0)
4	2,00	(50)	1,50	(38)	1,00	(25)	0,50	(12)
5	2,75	(55)	2,25	(45)	1,75	(35)	1,25	(25)
6	3,50	(58)	3,00	(50)	2,50	(42)	2,00	(33)
7	4,25	(61)	3,75	(54)	3,25	(46)	2,75	(39)
8	5,00	(63)	4,50	(56)	4,00	(50)	3,50	(44)
9	5,75	(64)	5,25	(58)	4,75	(53)	4,25	(47)
10	6,50	(65)	6,00	(60)	5,50	(55)	5,00	(50)
11	7,25	(66)	6,75	(61)	6,25	(57)	5,75	(52)
12	8,00	(67)	7,50	(63)	7,00	(58)	6,50	(54)
13	8,75	(67)	8,25	(63)	7,75	(60)	7,25	(56)
14	9,50	(68)	9,00	(64)	8,50	(61)	8,00	(57)
15	10,25	(68)	9,75	(65)	9,25	(62)	8,75	(58)
16	11,00	(69)	10,50	(66)	10,00	(63)	9,50	(59)
17	11,75	(69)	11,25	(66)	10,75	(63)	10,25	(60)
18	12,50	(69)	12,00	(67)	11,50	(64)	11,00	(61)
19	13,25	(70)	12,75	(67)	12,25	(64)	11,75	(62)
20	14,00	(70)	13,50	(68)	13,00	(65)	12,50	(63)

Respectueusement,

M. L. Friedland

Martin Friedland, président

Sydney Jackson, membre

Clifford Pilkey, membre

MINORITAIRE : CLIFFORD PILKEY

1. Je prends une position dissidente sur trois questions essentielles liées à la protection-inflation des régimes de retraite parce qu'elles n'ont pas été vraiment réglées dans le rapport.

Ces trois secteurs sont une formule de protection contre l'inflation qui s'applique également aux travailleurs actifs, aux retraités et aux titulaires de rentes différées, le retrait des excédents et les congés de cotisation.

Le gouvernement de l'Ontario a réagi à ces trois questions importantes à la fin de 1986, en imposant un moratoire sur les retraits d'excédents et en confiant à un groupe d'étude le mandat de formuler des recommandations précises sur la protection-inflation des régimes de retraite, y compris la question des excédents.

Cette intervention gouvernementale a été suscitée par l'appauvrissement des retraités, dont les rentes sont minées par l'inflation qui sévit dans un système de pension offrant peu ou pas de protection contre l'inflation, au-delà du PSV et du RPC.

L'autre fait qui a incité le gouvernement à réagir a été l'indignation de l'opinion publique, lorsque la succession de Conrad Black a présenté une réclamation pour obtenir l'énorme excédent de la caisse de retraite des employés des magasins Dominion.

Bien que le Groupe d'étude s'entende sur une norme minimale essentielle d'indexation, cette formule doit s'appliquer aux travailleurs actifs, aux retraités et aux titulaires de rentes différées, si l'on veut arrêter l'érosion des prestations promises. La façon dont les excédents des régimes sont utilisés pour compenser les ravages de l'inflation sur les pensions est tout aussi importante.

La majorité des citoyens de l'Ontario ne sont pas prêts à admettre qu'au Canada, vieillir doive inévitablement signifier devenir pauvre. On se rend de plus en plus compte que la pauvreté de nombre de Canadiens aînés découle directement de pensions inadéquates et surtout des lacunes du système privé de retraite, sur lequel beaucoup d'entre eux doivent se reposer par la force des choses. L'industrie privée des régimes de

retraite essaie de masquer que l'inflation est essentiellement un processus de redistribution où les employeurs sont les gagnants et les pensionnés, les perdants. Ce mécanisme injuste de redistribution est analysé au chapitre 2 du présent rapport.

Portée de la formule

2. Il n'existe qu'un principe équitable sur lequel fonder l'indexation : la même formule doit s'appliquer à toutes les prestations actuelles et futures. Il n'est pas raisonnable d'offrir aux pensionnés actuels une sécurité moindre que celle qu'on veut accorder aux plus jeunes, qui prendront leur retraite dans les années à venir, avec des crédits de rente acquis après l'amendement de la loi. Ceux qui sont actuellement à leur retraite ont déjà trop perdu. Il faut au moins leur garantir que cela ne se produira plus.

3. Une formule minimale uniforme, par exemple celle de (75 % de l'IPC) -1 % proposée dans le rapport, ne devrait pas être appliquée différemment aux travailleurs actifs, aux retraités ou aux titulaires de rentes différées. En fait, si j'accepte de donner mon accord à une formule offrant moins que l'indexation complète, c'est sous réserve qu'elle s'applique à toutes les prestations.

4. Dans le rapport, on souhaite que les pensions des retraités actuels et des titulaires de rentes différées soient indexées, ainsi que les prestations découlant des futurs crédits de rente. Cependant, le rapport servirait mieux cet objectif en favorisant l'application volontaire de l'indexation aux retraités et aux titulaires de rentes différées. Cette conformité volontaire serait, en retour, favorisée par des mesures «incitatives». La formule de respect volontaire, par contre, ne prévoit, pour les cinq prochaines années, qu'une indexation de (75 % de l'IPC) -2,5 %. Si l'inflation est de 5 %, cette formule donnera des ajustements de 1,25 % seulement. Cela veut dire que l'ajustement ne correspondrait qu'au quart

du taux réel d'inflation. Peut-on, en pareil cas, oser parler encore de protection contre l'inflation?

Retraits d'excédents et congés de cotisation

5. En l'absence de recommandations qui élargiraient l'indexation obligatoire tant aux pensionnés actuels qu'aux titulaires de rentes différées, j'estime en outre inopportun de rouvrir la porte, de quelque façon que ce soit, aux retraits non compensés d'excédents ou d'autoriser encore les congés de cotisation. Les congés partiels ou totaux de cotisation que s'accordent de nombreux promoteurs réduisent les excédents des régimes tout autant que les retraits non compensés. À mesure qu'on épuise les caisses de retraite par des congés de cotisation, le coût apparent du provisionnement des prestations indexées augmente.

6. Ces dernières années, la vaste majorité des caisses de retraite ont réalisé des gains d'investissement tout à fait imprévus, une aubaine. Cette aubaine est en grande partie attribuable à la hausse des taux d'intérêt due à l'inflation et aux gains sans précédent sur les marchés boursiers. La baisse catastrophique d'octobre dernier a simplement ramené le marché boursier aux valeurs atteintes en janvier 1987, en laissant aux caisses de retraite la totalité des excédents accumulés les années précédentes. L'affectation première de ces gains imprévus devrait être la protection de la valeur réelle des prestations à l'égard desquelles les promoteurs avaient effectué ces placements.

7. La législation doit comporter une garantie minimale que les employeurs n'auront pas accès aux gains imprévus ou aux excédents, tant que les prestations de retraite ne seront pas indexées et entièrement provisionnées. Cette norme minimale doit s'appliquer tant aux crédits futurs de rentes qu'à ceux déjà acquis. Nous devons veiller à ce que les gains fortuits réalisés récemment sur les placements des régimes de retraite profitent aux pensionnés actuels.

8. Nombre de régimes de retraite, notamment ceux auxquels l'employé doit cotiser, sont assortis de garanties implicites ou explicites que l'employeur versera des cotisations de tel ou tel niveau et que les fonds serviront uniquement à revaloriser les prestations. Toute disposition législative ou réglementaire permettant aux employeurs d'avoir accès à l'excédent après s'être conformés aux normes minimales doit être soigneusement formulée afin d'éviter qu'on empiète sur ces droits supérieurs. En outre, dans les régimes contributifs, tout congé de cotisation doit être partagé entre l'employeur et les employés.

9. La question des coûts doit être abordée franchement, mais s'inscrire aussi dans une juste perspective. Si l'inflation a miné la valeur réelle des prestations, elle a également fait monter les taux d'intérêt, ce qui a réduit de deux façons les coûts des employeurs. Lorsque l'employé acquiert un crédit de rente par son travail, un certain montant d'argent doit être déposé, ou «réservé», dans la caisse de retraite, pour le remboursement de cette prestation prospective. Ces dépôts constituent les coûts normaux de l'employeur. Les employés doivent également cotiser au régime. Le revenu d'investissement sur les réserves joue aussi un rôle dans le provisionnement des prestations promises. La taille de ces dépôts de l'employeur dépend donc du taux d'intérêt et des autres gains d'investissement.

10. Les actuaires évaluent le coût des prestations de retraite d'après l'espérance de vie moyenne supposée des participants et en fonction d'une hypothèse sur le taux d'intérêt qu'on peut tirer des cotisations placées. Si le rendement des investissements est supérieur à l'hypothèse, il en résulte un gain ou un excédent. Lorsque ces gains persistent, comme ces dernières années, l'actuaire doit aussi relever le taux hypothétique d'intérêt et recommander une diminution du niveau de cotisation. Les gains d'inflation réalisés depuis dix ans ont réduit les coûts des employeurs à l'égard des régimes, par la création d'excédents de caisse et par la diminution du niveau des cotisations de l'employeur.

En règle générale, cela a éliminé le tiers du coût des prestations, sans égard au niveau de la rente.

11. Indexer les prestations signifie simplement affecter une partie des gains plus élevés pour protéger la valeur de la rente. Cette inflation, qui a miné le pouvoir d'achat des pensionnés, a aussi fait grimper les taux d'intérêt et le rendement des placements des caisses de retraite. Pourtant, bien souvent, cette augmentation des gains d'investissement a servi, non pas à protéger la valeur réelle des prestations de retraite, mais plutôt à réduire les coûts de l'employeur. L'inflation est essentiellement un mécanisme de redistribution. Dans les régimes privés, les perdants de cette redistribution sont les personnes âgées; les gagnants sont les employeurs. Le seul effet de l'indexation obligatoire est de réduire l'ampleur de cette redistribution.

12. L'indexation à l'échelle proposée dans le corps du rapport ne fait que repousser les coûts de l'employeur vers leurs anciens niveaux. Néanmoins, cela pourrait justifier l'adoption de mesures de transition. La proposition contenue dans le rapport en ce qui a trait au respect volontaire, à l'égard des retraités actuels, retarderait la véritable mise en application de l'indexation encore beaucoup trop longtemps : la majorité des retraités n'en tireraient jamais quelqu'avantage appréciable. Pour les personnes âgées, justice différée équivaut en fait à déni de justice.

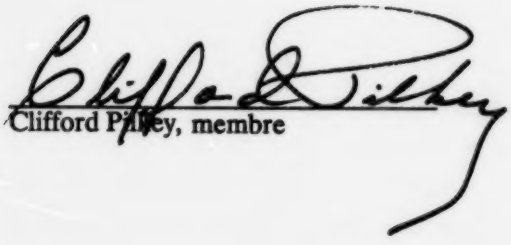
13. Compte tenu de la chute marquée du coût des prestations non indexées, ces dernières années, les hauts cris poussés par l'entreprise à propos de coûts prohibitifs ne mérite notre attention qu'en ce qui a trait à la structure de la période de transition. Si nous nous en tenions aux arguments de l'entreprise sur cette question, il nous faudrait renoncer aux intérêts des pensionnés et traiter ces personnes comme quantités négligeables. Les événements récents nous ont montré que les employeurs, malgré leurs allégations à propos de coûts excessifs, accepteront l'indexation parce qu'ils devront faire face au pouvoir

économique. Il appartient au législateur de veiller à ce qu'on rende aussi justice à ceux qui n'ont aucun pouvoir économique.

Conclusion

14. J'ai dit, dans la préface des présentes, que la majorité des Canadiens n'admettront jamais que, dans notre pays, vieillir doive inévitablement signifier devenir pauvre. C'est la grande préoccupation publique qui a donné lieu à la création du Groupe d'étude. On nous a demandé de mettre au point une formule permettant d'indexer les prestations des régimes privés en fonction de l'inflation d'une manière à la fois juste et raisonnable. Pour être juste, cette formule doit s'appliquer à toutes les prestations. Personne, particulièrement les pensionnés actuels, ne doit être laissé pour compte. Pour être raisonnable, la formule doit offrir une protection appréciable contre l'inflation, et sans retard indu. Pour être sensée, cette formule doit tenir compte des difficultés de transition qui peuvent surgir lorsque les coûts des rentes seront ramenés vers leurs niveaux antérieurs. Voilà les points, les besoins sur lesquels je prends cette position minoritaire.

Respectueusement,



Clifford Pilley, membre

ANNEXE

Intervenants

Abitibi-Price Inc.	Bernd K. Koken
Actrex Partners Limited	Peter C. Hirst, président
Actuarial Consultants of Canada Ltd.	J. B. Patterson
Alexander Consulting Group	Sheree Johnson, analyste de recherche
Allenvest Group Ltd.	William S. Allen, président
Alliance de la Fonction publique du Canada	Daryl T. Bean, président
Ashman, G. Robert	
Association des assureurs-vie du Canada	Robert Templeton, président-directeur général
Association canadienne des administrateurs de régimes supplémentaires de rentes	Andrea L. Vincent, présidente
Association canadienne des courtiers en valeurs mobilières	K. Michael Edwards
Association des distillateurs canadiens	M. McDermott, président du Comité des relations industrielles
Association internationale des machinistes et des travailleurs de l'aéroastronautique	V. E. Bourgeois, vice-président général
Association nationale des retraités fédéraux	Leslie W. C. S. Barnes
Batchelor, G. T.	
Beveridge, M.	
Bissonnette, L. J.	
Board of Trade of Metropolitan Toronto	F. G. Hamilton, Q.C.
Brunswick Corporation	Bob Ruthkewicz, vice-président (Ressources humaines) et Kelly C. Smith, directeur (Indemnisation et avantages sociaux); Ron Hanson, vice-président (Ressources humaines), division Mercury Marine

Annexe : Intervenants

Campbell, A. J.	
Canadian Co-ordinating Committee on Multi-Employer Plans	James A. McCambly & Clifford Evans
CAW TCA Canada	Robert White, président, et B. Walker
Chapman, A. L.	
Commission du régime de retraite des employés municipaux de l'Ontario	A.W. Reeve, directeur administratif
Congrès du travail du Canada	
Conseil canadien du commerce de détail	Alasdair J. McKichan, président
Conseil consultatif de l'Ontario sur l'âge d'or	Ivy St. Lawrence, président
Conseil consultatif de l'Ontario sur la condition féminine	Bridget Vianna, agent d'administration
Cornell, Peter M.	
Council of Ontario Construction Association	David Frame, vice-président directeur
Courchesne, Joseph R.	
Craik, Ernest	
Crow, Stanley	
Chrysler Canada	M. J. Ross, président-directeur général
Danyshyn, Stan	Conseiller en régimes de retraite
Dawe, Gordon	
Domglas & Libbey-St. Clair Inc. Retirees' Club	John M. Dent et Nick Dubois
Employees & Pensioners Committee on Inflation Compensation	A. J. Campbell
Falconbridge	R. J. Brailey, gestionnaire, Ressources humaines et affaires publiques
Fédération canadienne de l'entreprise indépendante	Judith Andrews, directrice des Affaires provinciales
Fédération des enseignants de l'Ontario	David Aylsworth, adjoint administratif
Fédération du travail de l'Ontario	Gordon W. Wilson, président

Annexe : Intervenants

First Canada Securities Corporation	J. Paul Robinson
Fleming, Robert	
Fondation de l'habitation coopérative du Canada	Nick Van Dyk, coordinateur principal de la recherche
Fraternité internationale des ouvriers en électricité	Patrick G. Dillon
French, Marshall	
General Motors du Canada Ltée	Tayce A. Wakefield, Relations gouvernementales
Gordon Group	Ian J. F. McSweeney
Graphic Arts Multi-Employer Pension Trustees	Leonard Paquette et Frank Smith
Grubner, H.	
Hamilton-Wenworth Police Association	Gerald Evans, président (Pensions)
Hartman, Bruce L.	
Heino, K.	
Hewitt Associates	Frank Livsey
Hirst, Peter C. & Brown, Robert L.	
Hydro-Ontario	S. G. Horton, vice-président directeur
Imperial Oil Ltée	W.J. Young, directeur, vice-président et directeur des finances
Inco Ltée	W. R. O. Aitken, vice-président directeur
Institut canadien des actuaires	Brian Wooding, directeur général
Irwin, Dorothy	
Johnson & Higgins Willis Faber	Patrick W. Longhurst, vice-président et directeur
Joint Committee on Graphic Arts	C. Michael Mitchell, conseiller juridique
Kerr, L. W.	
Koskie & Minsky	R. Koskie

Annexe : Intervenants

Labourers' Pension Fund of Central & Eastern Canada	Raymond Koskie
Lakehead University Faculty Association	Dr. K. P. Satinder, président
Lamb, Robert J.	
Linnell, E. T.	
Marsh, Arthur	
Martin E. Segal Co.	K. Paul Duxbury, actuaire
Maynard, John C.	
McCrosson, Michael G.	
McElrath, S. H.	
Meech, Anthony J.	
Mercury Marine (division de la Brunswick Corporation)	Ronald G. Hanson
Merrill Lynch	Bruce Hartman, vice-président, Gestion de l'investissement
Merritt, John A.	(Travailleur du CNR)
Métallurgistes Unis d'Amérique	Hugh Mackenzie, directeur de la recherche
Métallurgistes Unis d'Amérique District 6	Leo W. Gerard, directeur
Ministère de l'Environnement	Dennis Dufour
Mooney, John	
Moyer, William	
Murray, LeHouillier, Hartog, Actuaries & Consultants	C. W. Hartog, président, Division de l'Ontario
Mutuelle du Canada, Compagnie d'assurance sur la Vie	R. M. Astley, vice-président directeur
Nachsen, Gary	
Northern Telecom Canada Ltée	I. H. D. Bovey, vice-président adjoint
Norton, James H.	
O'Hara, G. G.	
Ontario Association of School Business Officials	John W. Boich, agent d'administration

Annexe : Intervenants

Ontario Chamber of Commerce	J. G. Carnegie, directeur général
Ontario Federation of Women Teachers Federation	David Aylsworth, adjoint administratif
Ontario Forest Industries Association	Ian D. Bird, président
Ontario Mining Association	Patrick Reid, directeur administratif
Ontario Secondary School Teachers' Federation	Ron Harris, secrétaire adjoint
Ontario Trucking Association	Raymond R. Cope, président
Ottawa Carleton Pensioners Association	Stephen Brown, président, SCST
Polysar Limitée	S. J. Goldenberg, vice-président, Personnel
Professional Engineers' Group	P. H. B. Patel, président
Raoul Edari	
Ray, A. K.	
Rice, Stanley A.	
Roach, J. R. Andre	
Ross, M. N.	
Round, Stephen	
SCFP, section locale 1000, syndicat des employés de l'Hydro-Ontario	Jack MacDonald
Stock, George R.	
Syndicat canadien de la fonction publique	Jeff Rose, président national et Lucie E. Nicholson, présidente (division de l'Ontario)
Syndicat canadien des travailleurs du papier	P. Holder
Syndicat des employés de la fonction publique de l'Ontario	James Clancy, président
Syndicat des travailleurs et travailleuses en communication et en électricité du Canada	Fred Pomeroy, président
Texaco Canada Inc.	Peter I. Bijur, président-directeur général
Towers, Perrin, Forster & Crosby	Gerald F. Schnurr

Annexe : Intervenants

Union des associations des professeurs des universités de l'Ontario	John Starkey, président
Université de Waterloo	Keith P. Sharp, professeur adjoint, Robert L. Brown et Peter C. Hirst
Walker, B.	
Wilcox, J. H.	
William M. Mercer Ltd.	Daniel L. McCaw, directeur
Wood, Tom	
Wyatt Company	Sheryl Smolkin